



# UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO



TESIS

**FUNDAMENTOS DE LA VIABILIDAD DE LA FORMALIZACIÓN DE LA  
MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ**

**PRESENTADA POR:**

**JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

**MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO**

**CON MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y GERENCIA PÚBLICA**

**PUNO, PERÚ**

**2023**

## Reporte de similitud

NOMBRE DEL TRABAJO

**FUNDAMENTOS DE LA VIABILIDAD DE LA FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ**

AUTOR

**Juan Victor Ortega Vargas**

RECuento DE PALABRAS

**24762 Words**

RECuento DE CARACTERES

**137206 Characters**

RECuento DE PÁGINAS

**93 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**1.2MB**

FECHA DE ENTREGA

**Dec 4, 2023 4:42 PM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**Dec 4, 2023 4:44 PM GMT-5**

### ● 18% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 13% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 11% Base de datos de trabajos entregados
- 9% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

### ● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Bloques de texto excluidos manualmente
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 12 palabras)



Firmado digitalmente por:  
PINEDA ANCCO Javier  
Socrates FAU 20158219855 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/12/2023 18:11:57-0500



Firmado digitalmente por:  
PINEDA ANCCO Javier  
Socrates FAU 20158219855 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 04/12/2023 18:58:46-0500



Firmado digitalmente por:  
CENTENO ZAVALA Eva Marina  
FIR 01212852 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 20/12/2023 12:15:50-0500



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO**

**TESIS**

**FUNDAMENTOS DE LA VIABILIDAD DE LA FORMALIZACIÓN DE LA  
MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ**



**PRESENTADA POR:**

**JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

**MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO**

**CON MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y GERENCIA PÚBLICA**

**APROBADA POR EL JURADO SIGUIENTE:**

**PRESIDENTE**

.....  
D.Sc. WALDYR WILFREDO ALARCÓN PORTUGAL

**PRIMER MIEMBRO**

.....  
D.Sc. JHONI SHANG CASTILLA COLQUEHUANCA

**SEGUNDO MIEMBRO**

.....  
M. Sc. ANTHONY JUAN FÉLIX ARIZACA MAQUERA

**ASESOR DE TESIS**

.....  
D.Sc. JAVIER SOCRATES PINEDA ANCCO

Puno, 26 de setiembre de 2023.

**ÁREA:** Ciencias Sociales.

**TEMA:** Estado, empresa y sociedad civil.

**LÍNEA:** Derecho.



## DEDICATORIA

A mi padre, ya que su ejemplo hace todo posible.



## AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que hicieron posible la presente tesis, dentro de ellas mi asesor y jurados, mi admiración y respeto.



## ÍNDICE GENERAL

	<b>Pág.</b>
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE TABLAS	v
ÍNDICE DE FIGURAS	vi
ÍNDICE DE ANEXOS	vii
RESUMEN	viii
ABSTRACT	ix
INTRODUCCIÓN	1

### CAPÍTULO I

#### REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Contexto y marco teórico	3
1.1.1. La formalización minera en otros países de la región	14
1.1.2. El desarrollo de la formalización minera en el Perú	17
1.1.3. Las políticas públicas de formalización minera: propuesta y desarrollo	25
1.2. Antecedentes	36
1.2.1. Antecedentes normativos	36
1.2.2. Trabajos de investigación	43

### CAPÍTULO II

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Identificación del problema	48
2.2. Definición del problema	49
2.2.1. Problema general	49
2.2.2. Problemas específicos	49
2.3. Intención de la investigación	49
2.4. Justificación	50
2.5. Objetivos	52
2.5.1. Objetivo general	52
2.5.3. Objetivos específicos	52



### **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

3.1. Acceso al campo	53
3.2. Selección de informantes y situaciones observadas	53
3.3. Estrategias de recogida y registro de datos	53
3.4. Análisis de datos y categorías	54

### **CAPÍTULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

CONCLUSIONES	59
RECOMENDACIONES	62
BIBLIOGRAFIA	66
ANEXOS	67



## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
1. Estrato de la minería a pequeña escala	3
2. La formalización minera por región	17
3. Registros de formalización minera	18
4. El registro integral de formalización minera REINFO	20
5. Cuadro comparativo del procedimiento de formalización minera	22





## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
1. Minería con visión de futuro	33
2. Institucionalidad minera	34



## ÍNDICE DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
1. Ficha bibliográfica	67
2. Ficha Textual	68
3. Ficha resumen	69
4. Ficha de análisis de contenido Identificación del objeto de análisis	70
5. Proyecto de ley	72
6. Plan de formalización para la actividad minera informal a ser aplicado por los gobiernos regionales	80

## RESUMEN

La formalización de la minería como procedimiento administrativo especial ha pretendido desarrollar un espacio de promoción de la minería a pequeña escala en nuestro país, de esta forma la presente investigación se ha centrado en el auge de la minería a pequeña escala y desarrollo del procedimiento de formalización minera desde la implementación de las políticas públicas en formalización minera, siendo el objetivo general el definir la viabilidad del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y del minero artesanal, se ha logrado desarrollar e identificar los conceptos propios de minería a pequeña escala según la legislación vigente y su viabilidad identificando factores y fundamentos que promuevan la formalización de la actividad minería a pequeña escala; siendo así, los resultados obtenidos muestran una asociación directa respecto de los datos recogidos, analizados y estudiados, desde el enfoque cualitativo y analítico que como resultado se presenta adjunto un proyecto de modificación de la normativa sectorial en formalización minera que identifica la necesidad de implementar un plan de formalización minera de la actividad minera a pequeña escala, ello a través de un plan de trabajo que deberá ser ejecutado por los Gobiernos Regionales y las entidades públicas que guardan un vínculo de asociación con la actividad minera a pequeña escala. De esta forma, y con los conceptos y doctrina desarrollados en la presente investigación se identifican los fundamentos que determinan la viabilidad de la formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal conforme a la legislación vigente de nuestro país.

**Palabras clave:** Formalización minera, minería artesanal, minero informal, plan de formalización minera, políticas públicas.

## ABSTRACT

The mining formalization procedure as a special administrative procedure has sought to develop a space for the promotion of small-scale mining in our country, this procedure has emerged to give State presence to a need that had its antecedents in the first legal regulation of mining importance, the Mining Code of 1950; Thus, this research has focused its studies on the rise of small-scale mining and the development of the mining formalization procedure, since the implementation of public policies on mining formalization in our country, as well as the implementation of a mining formalization plan. This research has focused its studies on the rise of small-scale mining and developed the mining formalization process, from the implementation of public policies on mining formalization in our country, as well as the implementation of a mining formalization plan that will determine as a result of this research the way to improve the formalization process of small-scale mining, which had as its original idea to identify and develop statistics on the mining activity that was previously called illegal, and that, through the development of a formalization process would seek the legalization of such activity; Thus, the concepts of small-scale mining according to current legislation and its viability have been highlighted, identifying factors and solving hypotheses and ideas that promote small-scale mining. Thus, the results obtained show a direct association with respect to the data collected, analyzed and studied, which has led to the presentation of a project to modify the sectoral regulations on mining formalization that identifies the need to promote small-scale mining, and thus legalize mining activities through compliance with the requirements and conditions established in the law through a work plan to be implemented by the different levels of government that have an association link with small-scale mining activity.

**Keywords:** Mining formalization, artisanal mining, informal mining, mining formalization plan, public policy.

## INTRODUCCIÓN

Con la promulgación del Código de Minería de 1950 como categorización de una norma netamente minera, se generó un cambio importante en la minería peruana, dicho cambio equiparado por el dinamismo propio del Derecho Minero, tuvo como objeto principal generar cambios económicos y atraer así al capital extranjero, hecho que marcó la economía liberal hasta sus principios y que logró consolidar grupos empresariales poderosos, lo que en buena cuenta determinó que el Perú sea un destino atractivo para la minería; esto hablando de la minería grande que realiza su trabajo bajo el ámbito de lo legal y lo formal. Los beneficios del código incluyen la calificación de la industria minera como de "servicio público" y la declaración de propiedad estatal de todos los minerales que se encuentren en el suelo y subsuelo del territorio.

La apertura económica a la inversión, esto en la mayoría de los países de la región latinoamericana durante la década de 1990 generó la modificación de su legislación sectorial minera; tal es así que Chile optó por una posición más que reformista para poder atraer futuras inversiones y desarrollo de trabajo colectivo, luego siguieron, claro está, países como Perú y Argentina.

De esta forma, según refieren Glave & Kuramoto (2007) se inició una competencia por dictar el código minero más favorable es decir aquel que acoja las mejores propuestas de redacción y técnica legislativa que coincidan con el impacto de lo pretendido que fue en definitiva atraer capitales e inversión a nuestro país, para así promover inversiones, siendo así señalan los principales cambios consistieron en eliminar la discriminación contra los capitales extranjeros, brindar libre disponibilidad de las utilidades conseguidas, reducir las tasas impositivas, e incluir facilidades e incentivos para la importación de equipos, así como esquemas de depreciación acelerada y dispensación del pago de impuestos hasta la recuperación de la inversión, entre otras medidas.

Sobre el particular debemos entender que los principales cambios consistieron en eliminar la discriminación contra los capitales extranjeros y así brindar libre disponibilidad de las utilidades conseguidas, reducir las tasas impositivas e incentivos para la importación de equipos que serían propios de la actividad a gran escala de la minería, así como esquemas de depreciación acelerada y dispensación del pago de impuestos hasta la recuperación de la inversión, entre otras medidas.



Así como lo venimos advirtiendo, las leyes y políticas de carácter sectorial en minería han ido dejando de lado a la minería que realizan las personas que buscan subsistir mediante el desarrollo de esta actividad, a lo que vamos a hacer referencia y conocer como minería a pequeña escala y dejar de lado este estrato minero genera ilegalidad e informalidad, así, la informalidad puede ser catalogada como un fenómeno complejo que genera un equilibrio social sub óptimo en el que los actores involucrados (empleados, empresas y microempresas) no están protegidos en términos de salud y empleo.

En este estrato minero se han generado problemas de los más diversos, entre estos los principales la ilegalidad y la informalidad. En cuanto a los aspectos legales de la pequeña minería podemos señalar que este fenómeno no es reciente, sino que se manifiesta en el Perú desde fines de la década del setenta, especialmente en el caso de la minería aurífera; siendo que los yacimientos auríferos de fácil acceso y la situación del aumento de los precios atrajo durante varios años a diferentes personas a las actividades mineras.

La presente investigación se organizó en cuatro capítulos, así el primer capítulo desarrolla la doctrina nacional y alcance de las leyes sectoriales citadas en materia minera, ambiental, administrativa y de formalización minera, en el segundo capítulo se presenta el planteamiento del problema, además se proporciona la justificación y los objetivos de la investigación, el tercer capítulo se centra en la metodología utilizada. Por último, el cuarto capítulo revela los resultados y discusión, además se presentan las conclusiones, la discusión, las recomendaciones, la bibliografía y los anexos correspondientes.

## CAPÍTULO I

### REVISIÓN DE LITERATURA

#### 1.1. Contexto y marco teórico

En el Perú, la actividad minera de pequeña escala se encuentra regulada por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM, la misma que es entendida como estratos, la definición de estos estratos se encuentra en el Artículo 91° del Texto Único Ordenado de La Ley General de Minería (1992), estando a que el mencionado cuerpo normativo contemplaba únicamente a la pequeña minería; posteriormente, en el año 2002 se publica la Ley N° 27651 y su modificatoria en el año 2008, el Decreto Legislativo N° 1040 Decreto Legislativo que modifica la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y la Ley General de Minería (2008), que introduce dentro de los estratos del Sector Minero, la categoría de minería artesanal, diferenciándola de la categoría de pequeño productor minero, apreciándose las condiciones principales de cada estrato en el siguiente cuadro:

Tabla 1  
*Estrato de la minería a pequeña escala*

<b>Estrato</b>	<b>Concesiones (hectareaje)</b>	<b>Capacidad productiva (toneladas Métricas por día)</b>
Pequeña Minería	Hasta 2000 Has.	Hasta 350 TM/d
Minería Artesanal	Hasta 1000 Has.	Hasta 25 TM/d

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Perú.

De esta forma podemos inferir que el Texto Único Ordenado de la Ley General de

Minería, no incorporó ningún régimen jurídico especial para la pequeña minería y la minería artesanal, solo en 2002 se aprobó la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley N° 27651, cuyo Reglamento el Decreto Supremo N° 005- 2009-EM fue aprobado apenas en el año 2009. Siendo así, con la norma legal citada se instaura un marco legal para ordenar y sobre todo regular las actividades de la minería de pequeña escala el mismo que tiene refrendo en la política de minería a pequeña escala.

Se tiene también, dentro de la vasta normativa sobre esta materia, a la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, la misma que implementaría soluciones articuladas con el objetivo de que las actividades mineras a pequeña escala se ejecuten de manera responsable y sostenible; siendo que, la conducción, el seguimiento y la evaluación de esta se encontraría a cargo del Ministerio de Energía y Minas.

Además las funciones y competencias para la minería a pequeña escala quedan a cargo de los Gobiernos Regionales, desconcentrando en cierta forma las funciones estatales para promover la descentralización como proceso institucional.

Así refiere Wiener (2019) que el régimen artesanal y de pequeña escala se subsume al régimen general, es decir, un régimen que incluye las operaciones mineras de gran y mediana escala. Además, se determina que el pequeño productor minero y el productor minero artesanal están bajo la competencia y jurisdicción de los Gobiernos Regionales, para lo cual se han transferido las competencias a este nivel de administración. Se establecen requisitos para las personas naturales o jurídicas que deseen obtener un permiso formal para realizar sus actividades. En la práctica, los requisitos son esencialmente los mismos que para las operaciones mineras en la modalidad general como se conoce a la mediana y gran minería.

Es menester entender que las actividades mineras ejecutadas por operadores mineros a pequeña escala se ejecutan en yacimientos mineros, minas, que por su tipología, su geografía y geología varían.

Tal es el caso que se contextualiza el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala a nivel regional en Latinoamérica, cuando señala que los orígenes de la minería artesanal difieren de país a país, e incluso de una zona a otra, por ello Glave & Kuramoto (2007)



enfatan que, primero la minería artesanal se practica en algunas áreas por razones culturales, generaciones se han dedicado a esta actividad, y si bien existen oportunidades de transferencia de tecnología y acceso a recursos financieros, los mineros prefieren seguir produciendo como lo hacían sus abuelos. Tal es el caso de los pirquineros en Chile. Y segundo, el descubrimiento de una veta de mineral, especialmente con altos contenidos de algún metal precioso, puede atraer a muchas personas que ven una oportunidad para incrementar sus ingresos de manera muy rápida, las “fiebres del oro” en varias partes del mundo ilustran este fenómeno. Finalmente, se entiende que la minería artesanal representa una de las pocas alternativas de supervivencia en zonas deprimidas en las que otras actividades que absorben mano de obra, como la agricultura, no existen o han desaparecido.

Según referencia extraída del Plan Nacional de Formalización Minera, la producción artesanal de oro pasó de 11,8 toneladas en 1990 a 22,3 toneladas en 2005, mientras que los precios subieron de \$386 a \$513 la onza, según estimaciones del Ministerio de Energía y Minas muestran que en 2008 la producción superó las 36 toneladas y los precios alcanzaron los 870 dólares la tonelada onzas ese año. Con los precios del oro actualmente por encima de \$1,350 por onza, se espera que la minería artesanal continúe creciendo. Por no hablar de la extracción de otros minerales metálicos y no metálicos.

Ahora bien, resulta pertinente citar las principales normas jurídicas que han venido regulando la formalización minera de manera directa e indirecta. Dentro de estas tenemos:

- Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería.
- Decreto Legislativo N° 708, Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero.
- Texto Único Ordenado de los Decreto Legislativo N° 109 y 708, Decreto Supremo N° 014-92-EM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único de la Ley General de Minería.
- Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Ley N° 28315, Ley que establece un nuevo plazo al derecho de preferencia para los productores mineros artesanales.

- Ley N° 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía.
- Decreto Legislativo N° 851, Otorgan derecho preferencial para la formulación de petitorios de concesión minera en los departamentos de Madre de Dios, Puno y Cusco a mineros artesanales que se encuentren explotando yacimientos auríferos aluviales.
- Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
- Decreto Legislativo N° 1101, Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
- Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo N° 1107, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.
- Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.
- Ley N° 31388, Ley que proroga la vigencia del proceso de formalización minera integral.
- Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, Crean la Comisión Multisectorial



encargada de la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.

- Decreto Supremo N° 013-2011-EM, Aprueban el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 013-2002-EM, Aprueba el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 075-2012-PCM23, Crea la Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.
- Decreto Supremo N° 006-2012-EM, Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.
- Decreto Supremo N° 012-2012-EM, Decreto Supremo que otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.
- Decreto Supremo N° 027-2012-EM, Decreto Supremo que dicta normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización del oro.
- Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, Aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios.
- Decreto Supremo N° 018-2017-EM, Establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.
- Decreto Supremo N° 001-2020-EM, Establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera.

Dentro de la normativa sectorial en formalización minera se tuvo el Plan de Formalización de la Minería Artesanal en el Perú tuvo como objetivo formalizar la minería artesanal mediante la introducción de herramientas de gestión que tengan en cuenta los aspectos organizativos, técnicos, legales y ambientales de todos los actores que generarían una cadena de valor.

En este sentido, los objetivos específicos del programa se relacionaron con el fortalecimiento de la gestión operativa, la capacidad técnica, legal, ambiental y organizativa de estos mineros artesanales para que puedan formalizarse a través de medidas de capacitación, regulación y control de la cadena de suministro. La minería artesanal mediante el establecimiento de un sistema de coordinación interinstitucional entre ellos. Se tenía previsto contar con una actividad minera artesanal formalizada, ya que como objetivo se vislumbró que la minería debe consistir en organizaciones empresariales mineras artesanales privadas arraigadas, sin actores que promuevan la informalidad, como los facilitadores financieros y la cadena de valor de la minería artesanal.

Así entonces el plan de formalización delineó esencialmente de tres líneas de acción y sus respectivas políticas, las que fueron:

1. La primera se refiere al fortalecimiento del esquema de formalización, la creación de infraestructura técnica y operativa de apoyo a la formalización de la minería no industrial, consistente en el registro de instalaciones de procesamiento formal, facilitado por el Ministerio de Energía y Minas, censo de mineros (áreas de operación y beneficios mineros) y uso efectivo de la información recopilada previamente.
2. La segunda línea se refiere a facilitar la formalización de los mineros artesanales, los trámites administrativos para el proceso de formalización mediante ventanilla única, la elaboración de contratos mineros y facilitar las negociaciones entre mineros artesanales y concesionarios, además de crear herramientas de gestión ambiental para el control, corrección, mitigación y restauración ambiental y medidas correctivas, para formalizar actividades ya existentes.
3. La tercera línea está enfocada a la supervisión de las actividades de los operadores mineros integrantes mediante la sistematización para detectar operaciones ilícitas

en las plantas procesadoras oficiales, mediante la creación de un enlace de información integral entre los organismos encargados de monitorear los sistemas de contabilidad de importadores y minerales metálicos y no metálicos y la supervisión fiscal de las fábricas, así como crear registros de participantes fuera de la cadena de valor de la minería artesanal informal, fortalecer el control, creando esquemas de sanciones para quienes participan en actividades informales, promoviendo el uso de artesanías informales y fortaleciendo el control fiscal en las instalaciones de procesamiento.

4. La cuarta línea se refiere a la promoción de la actividad minera artesanal sustentable, utilizando las siguientes direcciones de acción: evaluación de cambios en las metas clásicas de distribución de recursos, intentos de posicionar mejor su distribución en las ciudades donde se desarrolla la minería artesanal, determinación de la ubicación. herramientas de ranking, establecimiento de mecanismos de prevención y resolución de problemas laborales y formulación de políticas laborales para la minería no industrial, entre otros análisis de la probabilidad de que los mineros utilicen el sistema MYPE, y finalmente establecimiento de programas sociales, incluyendo programas vocacionales, programas de salud y seguridad, gestión ambiental y abolición del trabajo infantil.

Ahora bien, es cierto que estas líneas de acción debían estar constituidas por objetivos claros; siendo así el objetivo número uno que hace referencia a fortalecimiento institucional, es aquí donde vemos que no se especifica de forma clara quienes de los actores estatales dentro de todo el aparato de la cosa pública que está vinculado a la actividad minera, tenían la obligación legal y el deber de lograr la formalización.

Sobre el segundo lineamiento, referido a la facilitación de los trámites, es necesario reconocer el esfuerzo de mejora en el procedimiento de formalización minera, sin embargo, no se pudo prever que se estaba promoviendo el facilitar requisitos y trámites de un procedimiento administrativo especial que no garantizaba derecho alguno de los administrados.

Sobre el particular Morón & Danós (2021) quien indica que el diseño de todos los procedimientos administrativos debe entender la necesidad de garantizar los derechos al administrado, como corresponde a su naturaleza jurídica.

Cuando se fija el tercer lineamiento, relativo a la fiscalización de las actividades de la minería artesanal, y como ya se ha detallado que el procedimiento de formalización minera tiene un mal diseño debido a que no garantiza los derechos de los administrados, en este caso hablamos de los mineros informales, siendo así la fiscalización administrativa hubiera servido como un instrumento que verificara el cumplimiento de los requisitos, lo cual no paso y actualmente no sucede.

Ya para terminar con los lineamientos, se señala que se tendría que promocionar la actividad minera artesanal y siendo este último punto la consecuencia de los demás, el diseño del procedimiento como tal no permitió que se pueda realizar tal objetivo, lo cual significa que los bajos índices de formalización en nuestro país no permitieron que se promocióne como tal, o como lo que sería un procedimiento administrativo que garantice la promoción y la formalización de la actividad minera artesanal.

Como sostiene Ipenza & Franciskovic (2018) el desarrollo de las actividades mineras genera paulatinamente recursos que son destinados a los municipios locales y regionales y a la población del territorio donde se ubica la concesión minera.

Los principales ingresos de la minería pequeña y artesanal están relacionados con los derechos de vigencia y penalidades.

- Derecho de vigencia: es la cantidad pagada por el titular del derecho minero para solicitar la concesión minera y mantenerla vigente. Se lleva a cabo todos los años del 1 al 30 de junio.
- Penalidad: es la cantidad y/o monto que debe pagar el titular de los derechos mineros por no cumplir con el volumen mínimo de producción”.

Para darle forma al argumento de la base legal que regula el espectro minero podemos indicar que nuestra Constitución peruana de 1993 declara en su artículo 66, que los recursos naturales, renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Así sostiene de manera clara Kresalja & Ochoa (2017) que en un segundo párrafo establece que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares y que la concesión otorga a su titular un derecho real sujeto a dicha norma legal.

Así resulta pertinente señalar que el régimen jurídico de los recursos naturales, y en

particular de los recursos minerales, se fijan por leyes especiales dentro de las cuales encontramos a los dispositivos legales que regulan la formalización de actividades mineras.

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, tal como señala Andaluz (2006) define como función promotora del Estado el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como función promotora del Estado, utilizando leyes especiales en la materia, política de desarrollo sustentable, construcción de infraestructura de apoyo a la producción, fenómenos de conocimiento científico y tecnológico, libre iniciativa e información productiva.

Ya para entonces la legislación nacional en materia de concesiones, el artículo 23 de la mencionada Ley prevé que la concesión otorgada por ley especial faculta al concesionario a dejar de aprovechar de manera sostenible los recursos naturales de acuerdo con las condiciones y restricciones que establezca el predio respectivo. Entonces Kresalja & Ochoa (2017) precisan que la concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute de recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Se entiende entonces que las concesiones son irrevocables en tanto el titular cumpla con las obligaciones que la ley orgánica y las leyes especiales exijan para mantener su vigencia.

Así pues es necesario precisar lo señalado por la ley, siendo una división que trae consigo consecuencias importantes el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería técnicamente separa las concesiones mineras (de exploración y explotación) de las restantes: beneficio, labor general, transporte minero, y denomina a todas ellas concesiones. Distinción que la Constitución no hace porque en su art. 66 al referirse a la “concesión” comprende todas las actividades mineras. La referida separación determina que las notas distintivas no sean de aplicación automática a las concesiones de beneficio, labor general y transporte minero, situación que ha obligado a efectuar modificaciones. Es así como en el Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM al ocuparse de las concesiones de beneficio el art. 35 remitía al art. 17, numeral 1 y numeral 2 del Procedimiento Ordinario que se aplica a las concesiones de exploración-explotación y ahí se exige indicar: clase de concesión (metálica o no metálica); identificación de la cuadrícula o de la poligonal cerrada del conjunto de cuadrículas solicitadas, con coordenadas UTM, indicando el nombre de la carta y zona

en que se ubica el petitorio y la extensión superficial del área solicitada expresada en hectáreas.

Un factor que debe enfatizarse es que cuando se observa la industria minera, la mayor parte del enfoque se centra en las grandes, principalmente debido a su gran tamaño, volumen de producción e inversión. Se ha prestado poca atención a la producción de la pequeña minería, especialmente en su forma artesanal. El tipo de minería al que nos referimos se conoce como minería artesanal, y la definición de minería artesanal de pequeña escala que más consenso ha obtenido es la del Banco Mundial (2005) que la define como minería primaria mínima, caracterizada por individuos o grupos, que explotan los yacimientos en pequeña escala utilizando métodos artesanales y equipos muy sencillos.

Así mismo tenemos lo señalado por Buezo de Manzanedo (2005), señalando que existen ópticas variadas que tratan de explicar a expansión de la minería a pequeña escala en la región en los últimos 20 años, la búsqueda de alternativas a condiciones de pobreza directamente relacionada con el desempeño urbano, la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias tradicionales en zonas rurales y, en algunos casos la situación de la violencia política.

Sobre la actividad minera en sí, al hacer una aproximación al concepto básico de la actividad minera señalando que la mina está constituida por el conjunto de labores necesarios que comprende la explotación del yacimiento mineral una vez que se ha localizado. La mina es el yacimiento activo que ha sido objeto de una concesión otorgado por el Estado y, por tanto, tiene extensión delimitada. Son yacimientos naturales de sustancias minerales, útiles y aprovechables en la industria minera ya sea que se encuentren en el suelo o subsuelo. La noción de mina se identifica con la idea de pertenencia o propiedad. Mina es el yacimiento de valor industrial que ha sido objeto de concesión para su explotación. Mina es el yacimiento mineral en laboreo, considerando que por laboreo se entiende el conjunto de operaciones necesarias que viene a ser la explotación. Sobre las minas se constituyen derechos reales al otorgar las concesiones mineras.

Ahora bien, sobre la minería artesanal y los productores mineros artesanales, se puede señalar, para tener una definición estratificada de ellos que estos son:



(i) personas que normalmente se dedican a la extracción de minerales y/o se benefician directamente de ella, ya sea como personas físicas o como un grupo de personas físicas o como personas jurídicas o cooperativas mineras o cooperativas mineras centrales. ii) realizar operaciones utilizando métodos manuales y/o equipos básicos; (iii) poseer hasta 1.000 hectáreas de terreno entre la solicitud, solicitud y concesión minera o tener un acuerdo con un concesionario o convenio minero; v) la capacidad instalada de producción y/o extracción de minerales no supere las 25 toneladas por día ;vi) para los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, la capacidad máxima instalada se limita a 100 toneladas por día; vii) para depósitos de metales tipo placer, la capacidad máxima instalada se limita a 200 metros cúbicos por día. El régimen de calificación para los pequeños productores mineros es el mismo que para los productores artesanales de minas. La habilitación respectiva deberá ser emitida luego de que los requisitos anteriores hayan sido aprobados por la Dirección General de Minas del Ministerio de Energía y Minería. Tiene una validez de dos años y puede renovarse previa solicitud. El estatus de productor minero artesanal permitirá que el propietario explote oficialmente.

Señalaba Gallo (2016), haciendo referencia al Decreto Legislativo 1040 señala que en el Perú se tiene una regulación normativa de cuatro tipos de minería: i) formal, ii) artesanal, iii) informal e iv) ilegal. En el primer caso se trata de la empresa dedicada ala actividad de exploración, explotación y/o beneficio de mineral, la cual cuenta con los permisos correspondientes y es la que se encuentra supervisada por el Estado en todos los extremos que le competen. La minería artesanal es aquella que se hace con medios no tecnológicos, sin explosivos y dentro de un área reducida.

Ocurre entonces que, en la práctica ha habido y hay situaciones que dificultan el avance de la formalización minera de la minería a pequeña escala. Una de ellas es si la regionalización es una buena decisión, ya que es considerado que debido a ello, es decir que la descentralización ha generado un creciente número de trámites administrativos debido a la burocracia; siendo así, las regiones, si bien es cierto, evalúan su data la cantidad de proyectos formalizados, no se toman el tiempo suficiente para evaluar los logros, fortalezas y debilidades del proceso de formalización de la minería artesanal y de pequeña escala y, con base en ello, adaptarse para impulsar su avance y, en algunos aspectos, mejorarlo.

En el año 2012 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1100 y las reglas establecen que la

lucha contra la minería ilegal tiene una necesidad pública, interés nacional y prioridad para proteger la salud pública, la seguridad humana y la protección del patrimonio cultural y los ecosistemas, desarrollo de una actividad económica frágil, gravada y sostenible; promover la regulación y formalización de la pequeña minería de manera socialmente incluyente.

Así también tenemos a Garcia (2013), sobre la Ley N° 27651, señala que tampoco incorporo incentivos para su aplicación; bajo su amparo el Estado desarrollo un rol más bien de promotor pasivo; sin considerarse nada más que simples sanciones pecuniarias para quienes incumplieran la Ley.

### **1.1.1. La formalización minera en otros países de la región**

En Bolivia la principal estrategia para la formalización de la pequeña minería se refiere a la creación de un fondo de inversión minero, que tiene como objetivo promover la recuperación económica y la transformación de la producción en la industria minera cooperativa mediante la promoción de mecanismos de financiamiento y sistemas de gobernanza. En cuanto a su gestión operativa, creación de valor añadido, mejora de la gestión técnica, ampliación de las áreas de producción y gestión adecuada del medio ambiente. Entre los criterios de elegibilidad de los beneficiarios se evalúan las mejoras tecnológicas que ofrecen el proyecto, indicadores ambientales, generación de mejores oportunidades laborales, cumplimiento de normas legales y sostenibilidad económica.

Para los mineros y cooperativas de pequeños mineros, Pachas (2021) la estrategia incluye la creación de un esquema de desgravación fiscal a las utilidades de las empresas. La deducción adicional permitida será de hasta el 50% del monto total de la compra en la factura. Además, el papel del Estado en el proceso de formalización de la pequeña minería se ha visto fortalecido debido a la mayor presencia del Estado en los centros productivos existentes en el marco del sistema de gestión descentralizado y el funcionamiento efectivo de las estructuras de regulación mecanismos de promoción y mediación.

Advertimos que, en Bolivia, su Estado lidera el proceso de formalización y no la delega como sucede en nuestro país. La presencia estatal resulta ser vital para llegar a formalizar a los mineros a pequeña escala además de promover el apoyo técnico a

todo nivel, se promueve esencialmente el apoyo económico con un fondo cooperativo.

En Ecuador los ingresos tributarios recaudados por las ganancias de la pequeña minería deben destinarse a proyectos de inversión social relacionados con la salud, la educación y la vivienda, en las zonas donde se ubican los proyectos mineros. Los comerciantes de minerales deben presentar informes mensuales al Ministerio sobre el origen, la cantidad y el valor de los minerales, incluidos los impuestos de retención y las estadísticas requeridas por el Ministerio de Minas, y cumplir con todas las leyes sobre minerales. Zúñiga & Rojas (2020) el Estado promueve iniciativas de apoyo financiero para facilitar el otorgamiento de créditos bancarios a las pequeñas industrias mineras para mejorar sus condiciones.

En términos de aspectos institucionales y de gobernanza, se establecen departamentos especializados para la formalización de la minería artesanal en pequeña escala en varios ministerios gubernamentales para lograr vínculos interinstitucionales, sistemas claros, procesos y métodos de monitoreo para las actividades informales de minería artesanal en pequeña escala para monitorear la forma de financiamiento se desarrollarán diversos esquemas para la pequeña y mediana minería, que permitirán la creación de un sistema tributario adecuado al volumen de actividad, se desarrolla un sistema de créditos para apoyar al sector informal, actividad minera que contribuirá al mejoramiento de las condiciones ambientales, se identificarán los obstáculos a la comercialización de minerales, así como la armonización de requisitos e impuestos para su exportación.

En Chile la política de formalización está mucho mejor desarrollada. A ello tenemos que por Decreto N° 76 de 2001 aprobó la Política de Promoción de la Pequeña y Mediana Minería de Chile, cuyos aspectos principales incluían los siguientes principios: la formalización es una política de mediano y largo plazo, y contará con un presupuesto anual aprobado por el Congreso de conformidad con la ley, y el plan de formalización será administrado por la Minería Nacional es administrado por la corporación - ENAMI - y será evaluado periódicamente por el Ministerio de Hacienda y Minería., la compra y venta de minerales reflejará precios efectivos de mercado, y para aumentar la eficiencia operativa de la empresa ENAMI (que maneja el programa de formalización), se invertirán hasta US\$ 8 millones en tecnología,

durante los cuales ENAMI implementará mejoras en su procesamiento instalaciones política y como herramientas para promover la minería artesanal y de pequeña escala se destacan a continuación:

El fondo de capital de riesgo se define en el decreto como un instrumento para reducir el riesgo de la minería apoyando el reconocimiento de reservas mineras, si forman la misma base. Esta actividad destinará los recursos de acuerdo con el método de financiamiento obtenido a través de un procedimiento de licitación, su recompensa se obtendrá de la tasa de participación del proyecto en el futuro en el tráfico.

Desarrollo de la competitividad, a través del cual se identifica la necesidad de capacitación operativa, transferencia de tecnología y asistencia técnica. En este sentido, se destacó la necesidad de capacitación en producción más limpia, seguridad laboral y minerales.

Préstamos de desarrollo minero, que crean una serie de préstamos básicos para promover las operaciones mineras en pequeña escala. Hay préstamos para mejorar la productividad, que incluyen financiamiento de capital de trabajo, compra de materias primas, equipos, etc. Otro tipo de préstamos son los préstamos para iniciar proyectos mineros cuya viabilidad ha sido verificada con base en precios de mercado.

Es pertinente resaltar los factores tiempo y presupuesto, los mismos que son tomados por Chile como importantes ya que su programa de formalización opera a mediano y a largo plazo con un presupuesto determinado por sus aparatos estatales, lo que conlleva a organizar de mejor forma dicho programa.

### **1.1.2. El desarrollo de la formalización minera en el Perú**

En cuanto al proceso de formalización minera en el Perú, este no refleja que los operadores mineros hayan avanzado en el cumplimiento de los requisitos. Tan solo como muestra, hasta la fecha el número de mineros formalizados ha sido bajo en comparación con el número total de mineros no formalizados que participan en el proceso de formalización.

Tabla 2  
*La formalización minera por región*

<b>Proceso de Formalización por Región*</b>		
<b>Región</b>	<b>Formalizados</b>	<b>Beneficiarios</b>
Amazonas	13	0
Ancash	36	0
Apurímac	12	20
Arequipa	679	400
Ayacucho	171	1300
Cajamarca	12	9
Callao	1	0
Cusco	21	800
Huancavelica	11	0
Huánuco	8	0
Ica	29	0
Junín	24	0
La Libertad	286	100
Lambayeque	2	0
Lima	124	0
Lima- Metropolitana	0	0
Loreto	10	0
Madre De Dios	200	200
Moquegua	13	0
Pasco	46	0
Piura	46	0
Puno	48	2500
San Martín	64	20
Tacna	21	0
Tumbes	6	0
Ucayali	6	0
<b>Total</b>	<b>1889</b>	<b>5340</b>

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Perú.

Bajo estos mismos parámetros, el siguiente cuadro detalla una primera etapa de este

proceso en sí, en el mismo se denota el número de mineros informales inscritos en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC), así como los que han podido lograr ir a la siguiente etapa, la cual es el Registro de Saneamiento (RS). El siguiente cuadro detalla los registros señalados hasta el mes de abril del año 2020, así podemos advertir como el proceso de formalización minera de la minería a pequeña escala ha ido avanzando en números:

Tabla 3  
*Registros de formalización minera*

<b>Región</b>	<b>RNDC</b>	<b>RS</b>
Amazonas	41	78
Ancash	1311	2339
Apurímac	3754	4087
Arequipa	7502	9339
Ayacucho	4887	5648
Cajamarca	26	335
Callao	-	6
Cusco	525	1557
Huancavelica	127	433
Huánuco	151	303
Ica	729	1645
Junín	11	604
La Libertad	2302	3414
Lambayeque	1	27
Lima	416	1186
Lima-Metropolitana	278	481
Loreto	-	28
Madre De Dios	489	3947
Moquegua	6	84
Pasco	509	744
Piura	977	1190
Puno	3193	3810
San Martín	1	79
Tacna	75	183

Tumbes	-	44
Ucayali	-	27
<b>Total</b>	<b>27311</b>	<b>41618</b>

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Perú.

Conforme hemos ido detallando el procedimiento de formalización minera, ha desarrollado momentos y etapas, las mismas que tenían por finalidad promover el cumplimiento de requisitos que teoría facilitarían la formalización de la actividad minera artesanal.

La primera etapa; la que nació con la presentación de la declaración de compromisos se constituye en un Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, conocido con las siglas RNDC, para posteriormente dar paso al Registro de Saneamiento, conocido por sus siglas RS, el que fue creado mediante Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, para esto se requirió contar con Registro Único de Contribuyentes (RUC) y esto guarda relación con uno de los requisitos intrínsecos que no fueron tomados por la norma, cual fue el RUC.

El Registro Único de Contribuyentes (RUC) es el documento que identifica e individualiza a los contribuyentes, personas físicas o jurídicas, para fines tributarios. El RUC es el instrumento que permite que la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria realice el control tributario. Están obligados a inscribirse en el RUC todas las personas naturales o jurídicas que inicien o realicen actividades económicas en el país en forma permanente u ocasional o que sean titulares de bienes o derechos por los cuales deban pagar impuestos. La etiqueta fundamental que promueve la obtención del RUC es evitar a informalidad de las actividades económicas, por tanto el RUC se convierte así en una obligación más que en un requisito, así lo ilegal se convierte en informal.

Ya para el nuevo modelo de formalización minera se tiene el conocido como la Formalización Minera Integral que se genera a partir del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal (2016), mismo Decreto Legislativo declara de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que Establece

Disposiciones Para El Proceso de Formalización de Las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal ( 2012) . Y a su vez se crea el Proceso de Formalización Minera Integral el mismo que estará a cargo de las Gerencias o Direcciones Regionales de Energía y Minas.

Así también se crea el Registro Integral de Formalización Minera, y se implementa como un método de simplificación administrativa; ya como procedimiento administrativo especial que pretende garantizar los derechos de los mineros informales que buscan legalizar sus actividades. A continuación se advierte un cuadro de la modificación del procedimiento de formalización minera y su comparación con el actual Registro integral de Formalización Minera:

Tabla 4

*El registro integral de formalización minera REINFO*

<b>Registro Integral de Formalización Minera</b>		
Registro de Saneamiento (Decreto Supremo N°029-2014-PCM)	Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (Decreto Legislativo N° 1105)	Apertura del Registro (Decreto Legislativo 1293,1336 y la Ley 31007)
Son incorporados automáticamente	Siempre que tramiten suRUC y se inscriban	Por excepción, nuevos sujetos con ciertas restricciones ingresan al proceso

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Perú.

Dentro de este nuevo modelo de proceso simplificado se propone recoger las características principales de las actividades de minería ilegal y de minería informal a fin de construir definiciones más acordes al nuevo diseño del proceso de formalización y la política nacional que busca promover la formalización dentro de la economía peruana.

En ese sentido, los tipos de minería a los que hacemos referencia, tal cual los describe Ipenza (2013) de forma breve se tiene: i) Minería Ilegal.- Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas en zonas en las que



está prohibido su ejercicio. ii) Minería Informal. - Las actividades mineras que se realicen en territorios que no estén prohibidos a las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro General de Legalización Minera, se realizarán de conformidad con las normas administrativas y en adición a las condiciones previstas en el artículo 91. La Ley General de Minería fue aprobada por Decreto Supremo No. 014-92-EM Texto completo.

Al respecto, es necesario mencionar que en la nueva definición de minería ilegal no se ha considerado pertinente incluir la mención al uso de equipo y maquinarias que no corresponden a pequeña minería y minería artesanal, por cuanto su uso no determina que dicha actividad minera se encuentre fuera de los alcances del artículo 91° del Texto Único Ordenado de La Ley General de Minería (1992) , aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Del mismo modo, no se incluye la premisa de contar con permisos administrativos y de otra índole dentro de la definición, por cuanto realizar actividad minera sin contar con autorizaciones y permisos administrativos, entre otros, al ser una característica intrínseca de la minería informal, puede dar lugar a confusión entre ambos conceptos.

Debemos entender la formalización como un proceso que permite a un minero pequeño o minero artesanal contar con todas las autorizaciones, permisos y licencias legales para llevar a cabo su actividad, desde la solicitud del petitorio minero en zonas permitidas y la obtención de la concesión dentro del marco legal permitido para la pequeña minería y la minería artesanal, ello con la salvedad de que sea titular de la concesión minera y hasta lograr consolidar propiedades mineras, hasta obtener posteriormente la certificación ambiental para poder operar.

Se ha previsto que los Decretos Supremos que se detallan a continuación continúen manteniendo su vigencia con el nuevo modelo de formalización minera integral. Estos son:

Decreto Supremo N° 012-2012-EM - Normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización del oro.

Decreto Supremo N° 027-2012-EM - Otorga un encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y

productores mineros artesanales.

Decreto Supremo N° 043-2012-EM - Establecen disposiciones complementarias a Decretos Legislativos N° 1100 y N° 1105 e incorporan modificaciones al marco normativo minero.

Decreto Supremo N° 046-2012-EM - Regulan procedimiento para la emisión del Certificado de Operación Minera Excepcional requerido para la emisión de la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos a Mineros en Proceso de Formalización por parte de la DICSCAMEC.

Decreto Supremo N° 075-2012-PCM y sus modificatorias - Crean Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.

Como hemos ido detallando, el proceso de formalización minera termina con la obtención del inicio de operaciones que es brindado por las Gerencia o Dirección Regional de Energía y Minas, en el siguiente cuadro podremos apreciar sus variaciones conforme las modificatorias y el nuevo modelo:

Tabla 5

*Cuadro comparativo del procedimiento de formalización minera*

<b>Cuadro Comparativo</b>			
<b>Proceso de Formalización Minera Integral y procesos vigentes para obtener Autorización de Inicio de Actividades mineras de Pequeña Minería y Minería Artesanal</b>			
Pasos para la formalización de la Actividad Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Artículo 4, Decreto Legislativo N° 1105)	Requisitos para culminar el Proceso de Formalización Minera Integral (Artículo 7)	Requisitos para obtener la Autorización de Inicio de Explotación y Otorgamiento de Concesión de Beneficio (Decreto Supremo N° 020-2012-EM)	
Declaración de Compromisos	Presentación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de	Explotación Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera	Beneficio Recibo de Trámite y Vigencia/Instrumento de Gestión Ambiental Acreditación de Propiedad
Acreditación de titularidad, contrato			o

de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera	Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM (aspecto correctivo)	Declaración de Impacto Ambiental	Autorización de Uso del Terreno Superficial
Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial		Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial	Aprobación de Estudios de Aprovechamiento de Recursos Hídricos Memoria Descriptiva, Diseño de Depósito de Relaves, Plano de Construcción
Aprobación del Uso de Aguas		Autorización de la autoridad competente, en caso de que el proyecto a ejecutarse afecte carreteras u otro derecho de vía	
Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental		Monitoreo ambiental, efectuados por un laboratorio certificado o empresa con laboratorio certificado, acreditado por INDECOPI.	Publicación de avisos/Oposición/
(*) Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)	Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial	Inspección de verificación de la culminación de las actividades de desarrollo	Resolución de Autorización de Construcción de Planta
(*) Certificado de Capacitación	Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera.	Plan de Minado	Inspección y verificación de construcción de Planta/Plan de Cierre aprobado
Autorización de Inicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales		Autorización de Inicio de Actividades de Explotación	Otorgamiento de Concesión de Beneficio

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Perú

Bajo el esquema de nuevo procedimiento de formalización minera integral, y el Decreto Legislativo N° 1293, Decreto legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal (2016) en el marco del nuevo programa regulatorio minero integral que mencionamos las normas para la armonización, simplificación y aplicación del procedimiento para la formalización de la minería integrada en el país fueron determinadas por el Decreto Legislativo N° 1336, Decreto legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral (2017) .

De conformidad con la Ley N° 31007, que entró en vigencia el 16 de diciembre de 2019, REINFO ha reorganizado el registro de personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades mineras o de interés en áreas menores. Minería y minería artesanal la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31007 establece que el Ministerio de Energía y Minas, bajo responsabilidad, emite las disposiciones reglamentarias de la referida Ley. En dicho contexto, se aprueba el reglamento bajo comentario. Como principales disposiciones del reglamento, podemos mencionar las siguientes:

- Acceso al REINFO, para acceder al REINFO: a) Ser persona natural o persona jurídica que desarrolla actividad de explotación y/o beneficio de pequeña minería o minería artesanal. b) Contar con RUC de renta de tercera categoría, en situación de activo y con actividad económica de minería. c) No desarrollar actividad en áreas restringidas para la actividad minera, conforme lo establecido en el artículo 3 del presente reglamento. d) No haber sido excluido del REINFO por incumplimiento de obligaciones ambientales y/o de seguridad y salud ocupacional. e) No encontrarse inscrito en el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro. f) No contar con sentencia condenatoria firme por delito de minería ilegal, lavado de activos conforme al Decreto Legislativo N° 1106, o trata de personas. g) No ser persona inhábil para ejercer actividad minera, conforme a lo dispuesto por el TUO de la Ley General de Minería. La inscripción en el REINFO se realiza a través de la SUNAT. El plazo de inscripción es de 120 días hábiles, contado desde la entrada en vigencia del presente reglamento, y vence el 07 de julio de 2020.
- Oposición a la inscripción en el REINFO el titular de una concesión minera, de

un proyecto minero, el minero formalizado o inscrito en el REINFO o un tercero legitimado puede formular la oposición en un plazo de 30 días hábiles a partir de la inscripción en el REINFO. La Dirección General de Formalización Minera del MINEM es la autoridad competente y el procedimiento es de evaluación previa sujeto a silencio administrativo negativo.

### **1.1.3. Las políticas públicas de formalización minera: propuesta y desarrollo**

Para el correcto desempeño de este punto es necesario entender que la implementación de una política pública, así como una correcta gestión pública son imprescindibles.

Bajo esa línea se tiene la Decisión 774 Comunidad Andina de Naciones, Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal dada en la ciudad de Lima en Perú, a los treinta días del mes de julio del año dos mil doce, desarrolla acciones y políticas comunitarias para la lucha contra la minería ilegal, esta decisión política detalla, entre otros aspectos lo siguiente:

Considerando: Que para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social y el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión, el Acuerdo de Cartagena prevé la armonización gradual de políticas económicas y sociales, la aproximación de las legislaciones nacionales, y acciones para el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente;

Que la minería ilegal es un problema de carácter multidimensional que en todos sus aspectos constituye una grave amenaza a la paz, la seguridad, la gobernabilidad, la economía y la estabilidad de los Países Miembros, y atenta contra la aspiración de nuestras sociedades a alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, social y ambiental sostenible;

Que la actividad minera ilegalmente desarrollada provoca graves daños, en muchos casos irreversibles, a la salud de la población, al medio ambiente y los recursos naturales, ocasionando, entre otros, la pérdida de la cobertura vegetal y el suelo fértil, la contaminación de recursos hídricos, la alteración de ecosistemas naturales y graves afectaciones a la biodiversidad; y

Que las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina están siendo especialmente afectadas ambiental y socialmente por las actividades de minería ilegal, en particular las cuencas hidrográficas compartidas,

De esto inferimos que los lineamientos que deban ser adoptados por los países miembros de la Comunidad Andina para poder establecer la lucha contra la minería ilegal como una política pública de especial trascendencia para el desarrollo de la región andina y de nuestro país.

Así en la decisión se tiene como fundamento que la formalización minera y sus actos consecuentes deberán ser objetivizadas como medidas de prevención y control, se tiene entonces:

#### Artículo 5.- Medidas de prevención y control

Los Países Miembros adoptarán las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de:

Formalizar o regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional;

Ejecutar acciones contra la minería ilegal por parte de las autoridades nacionales competentes, de conformidad con su legislación interna, tales como el decomiso o incautación de los bienes, maquinaria y sus partes, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de la minería ilegal, así como la neutralización, destrucción, inmovilización, inutilización o demolición de bienes, maquinaria, equipos e insumos, cuando por sus características o situación no resulte viable su decomiso, traslado o, desde el punto de vista económico, su administración;

Establecer sanciones suficientemente disuasivas a quienes realicen minería ilegal y actividades ilícitas conexas, y para quienes las apoyen y financien;

Controlar y fiscalizar la importación, exportación, transporte, distribución y comercialización de maquinaria, sus partes y accesorios, equipos e insumos químicos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en la minería ilegal;

Combatir el lavado de activos y delitos conexos producto de la minería ilegal;

Fortalecer e implementar los mecanismos de extinción del derecho de dominio o su equivalente, sobre los instrumentos y productos de las actividades de minería ilegal, lavado de activos y delitos conexos;

Implementar el desarrollo de cadenas de suministro responsable de minerales, de conformidad con las buenas prácticas internacionalmente aceptadas.

Entendemos entonces que los lineamientos son un acercamiento a la legislación por obligación que promueve la Comunidad Andina de Naciones, teniendo en consideración la base legal y los aspectos que forman parte de ella deberá desglosarse lo detallado en el siguiente cuadro:

Conforme se ha ido sustentando, las políticas públicas son instrumentales, es por ello que, desde este punto de vista, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Tales simplificaciones pueden tener un impacto negativo en la comprensión más amplia del tema o problema e incluso afectar los estudios académicos relevantes. Además de la despolitización de la toma de decisiones gubernamentales habrá una politización y degradación de una parte importante de la actividad investigadora.

A su vez, ya abordando el tema de la implementación de una política, Aguilar (2009) ha argumentado que implementar una decisión política fundamental. Esto suele estar contenido en los estatutos, aunque también puede tomar la forma de órdenes ejecutivas vinculantes o decisiones judiciales.

Es esta instrumentalidad que venimos señalando la que debe generar, y en cierta forma, por su carácter cíclico, aunque existe una agenda explícita de políticas de desarrollo humano, el enfoque dimensional sugiere que su evaluación debe tomar en cuenta en qué medida estas expanden las libertades reales. Sin una interacción que le permita al Estado reconocer y atender las principales preocupaciones de la gente, el involucramiento público con las políticas de desarrollo humano será débil y, por lo tanto, su efectividad estará limitada. Para implementar políticas públicas, es importante tener un objetivo final claro, las dimensiones de desarrollo humano pueden clarificar dichos objetivos finales o fines, los hacedores de política pueden evaluar la expansión de libertades observando si sus estrategias dan oportunidad a

las personas de lograr los fines que ellas consideran valiosos o no.

En ese sentido una política pública es un curso de acción o inacción que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Así, las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión.

Es por ello que se señala de manera asertiva que los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez.

Señalaba Aguilar (2009), sobre los factores que afectan el proceso de implementación de una política pública, identifican y agrupan estos en tres categorías:

- 1) la solución del problema,
- 2) la regulación construye la capacidad del proceso de implementación y
- 3) el efecto neto de las variables "políticas" (no normativas) en el apoyo a los objetivos estatutarios.

Así también, con respecto a las opciones de tratamiento para los problemas legales, afirman que algunos problemas son más tratables que otros. Los programas que se enfocan en los problemas más tratables serán más efectivos para cambiar el comportamiento de los grupos objetivo y, por lo tanto, reducir los problemas que enfrentan i) si existe una teoría eficaz que vincule el cambio con la resolución de problemas, si existe la tecnología necesaria y si el cambio es lo suficientemente barato como para medir la gravedad del problema; ii) si las prácticas de comportamiento que causan el problema iii) si el grupo objetivo constituye una minoría fácilmente identificable de la población en una jurisdicción política dada 4) si el alcance de las diferencias de comportamiento no es grande.

Sobre la capacidad que tiene la ley para estructurar el proceso de implementación



Aguilar (2009) afirma que las leyes bien diseñadas afectan qué tan bien se logran sus objetivos, y que la legislación diseñada para cambiar significativamente el comportamiento de un grupo objetivo a fin de lograr sus objetivos tendrá más probabilidades de éxito 1) si sus objetivos son precisos y están claramente establecidos. . 2) si contiene una teoría causal válida; 3) si hay fondos suficientes para la agencia responsable de la implementación; 4)) si se reduce al mínimo la posibilidad de veto durante la implementación y si se aplican sanciones e incentivos para vencer la resistencia; 5) si las reglas de toma de decisiones son favorables al logro de las metas regulatorias; 6) si la implementación se asigna a agencias que apoyan las metas legislativas que determinan la prioridad del programa; 7) Cuyas disposiciones sobre la participación de actores externos regulación flexible y centralización de la supervisión en manos de fuerzas legales para el logro de objetivos.

En la misma línea argumentativa, y respecto a las variables no normativas que condicionan la implementación son efecto de las interacciones entre la estructura legal y el proceso político. La ley, que brinda pocas pautas institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced del apoyo político a lo largo del tiempo en diferentes contextos locales; enfoques políticos y recursos legales para resistir las presiones coyunturales de la opinión pública; también les da una capacidad considerable para inducir los cambios de comportamiento deseados en jurisdicciones locales muy diversas.

De esta manera, los problemas económicos y sociales se vuelven dinámicos y se relacionan con diversas actividades sociales, y estas actividades los afectan de muchas maneras, por ejemplo, la precisión de explicar el desarrollo o predecir los resultados de cualquier nueva intervención parece cuestionable. Por lo tanto, también es necesario considerar el peligro de ideologizar los temas de la agenda pública y la imposibilidad de convertir su análisis en un contexto no específico en una política que debe ser real.

Sobre cómo se identifican los problemas actuales de la minería Echavarría & González (2016) , enfocados a la minería a pequeña escala: 1) la gran necesidad de conciliar la norma minera, 2) las características sociales, laborales, ambientales, políticas y económicas, 3) la gran necesidad de las comunidades mineras para

mantener los niveles de producción; todo esto ante la falta de un proceso seguro de acuerdo con las normas nacionales e internacionales que detallan la seguridad del pequeño y mediano minero y de sus comunidades.

Bajo este contexto, el Estado en sus decisiones políticas ha errado de sobre manera, no pudiendo identificar mediante un diseño de políticas públicas la formalización minera y la legalización de las actividades mineras que desarrollan los mineros a pequeña escala, sin dejar de lado que este tipo de actividad, se ha desarrollado también y motivado por la extrema pobreza y por la oportunidad que brinda esta actividad que no requiere especial calificación.

Es el oro el mineral que se explota por los mineros a pequeña escala, sea por su valor y por la forma que tienen para explotar y recuperar no requiere de muchos procedimientos físicos ni químicos; ya que si se tratara de otros minerales estos no podrían ser explotados de la misma forma simple y sencilla como lo es con el oro. De esta forma, la falta de atención a la pequeña minería facilitó el crecimiento desordenado de las explotaciones y por ende de la informalidad.

En setiembre del 2013 los pequeños mineros y mineros artesanales organizados en sus centrales y federaciones, implementaron un paro nacional que buscaba se ampliaran los plazos para culminar los procesos de formalización. Es así que nuevamente el gobierno nacional cedió ante la presión y amplió los plazos de 4 de los 5 requisitos indispensables para la formalización:

- Acreditación de la titularidad de la concesión o en su defecto presentación del Contrato de Cesión;
- Acuerdo o Contrato de Explotación por parte del titular de la concesión minera; acreditación de la propiedad o en su defecto la Autorización del propietario del terreno superficial para uso minero;
- Presentación de la Autorización de Uso de Agua a cargo de la Autoridad Local del Agua (ALA) – Ministerio de Agricultura (MINAGRI); y
- Presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).

Dentro de estos grupos de personas se tienen los siguientes con sus respectivas declaraciones:

- Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala – SONAMIPE que señaló lo siguiente: “Se debería realizar una simplificación de algunos estudios, como el del IGAC, a la vez se permita y facilite su evaluación y/o el levantamiento de observaciones y que no solo sea por única vez; también no exigir parámetros de LMP (Límites máximos permisibles) y ECA (Estándares de calidad ambiental) de contaminantes que son usados en la minería aluvial, como es el caso del cianuro, entre otros. Esto aliviaría más los costos y procedimientos que deban realizar los mineros”.
- Asociaciones de Minería Aluvial de Madre de Dios, los mismos señalaron lo siguiente: “La aparición del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) puso las peores trabas para la formalización, por ello, se propone la emisión de formatos sencillos que agilicen el acceso al inicio y/o reinicio de actividades, los mismos que servirán como hojas de fiscalización para controlar de manera más eficaz el cumplimiento de los compromisos asumidos por el minero en formalización”.
- Central de Cooperativas Mineras de la Rinconada y el Cerro Lunar, que señaló: “Se implemente la presentación de un IGAC simplificado para mineros artesanales y se contemple la posibilidad de presentar una declaración jurada con aprobación automática para aquellos mineros artesanales cuya producción no supere 500 toneladas métricas mensuales”.
- Consejo Nacional de la Minería Peruana a Pequeña Escala – CNMPPE, señaló: “El gobierno de Humala creó el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) para los mineros artesanales en proceso de formalización. Casi todos los mineros iniciaron sus trámites, pero casi ninguno ha podido superar este paso.

El Decreto Supremo N° 032-2013-EM, Mecanismos para fortalecer el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal (2013), además de ampliar el plazo para estos requisitos hasta el 19 de abril de 2014, determinó el establecimiento de Programas de Asistencia Técnica y responsabilidades sectoriales para continuar con el proceso de formalización, estableciendo que los sujetos al proceso de formalización, podrán recibir asistencia técnica en los siguientes aspectos: a) Elaboración del IGAC, a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM); b) Obtención de la Autorización de Uso de Aguas, a cargo de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) – MINAGRI; c) Gestión empresarial, asociatividad y cadenas

productivas, a cargo del Ministerio de la Producción (PRODUCE) y d) Seguridad minera y salud ocupacional, a cargo del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Trabajo (MINTRA).

Sin embargo, los organismos públicos involucrados no han podido implementar programas de asistencia técnica, siendo que los mineros a pequeña escala, suelen chocar con las grandes empresas mineras con las cuales comparten el territorio debido a la competencia que se genera entre ambos actores por la explotación de un mismo recurso mineral escaso y a un desacuerdo fundamental, frecuentemente observado en las zonas mineras, en torno a la forma en que las partes involucradas entienden el concepto de propiedad y sus respectivas visiones de cómo deben ser distribuidos y utilizados el suelo y subsuelo. Para los grandes operadores mineros, su derecho de propiedad está sustentado en la autorización oficial que el Estado les ha otorgado para la explotación del recurso en cuestión, mientras que los pequeños mineros, por su parte, debido a su tradicionalidad y permanencia de largo plazo en el territorio, consideran estas zonas como legítimamente suyas (Makendonski *et al.*, 2014).

El sector minero hoy en día genera empleabilidad y competitividad a razón de los pilares políticos y estratégicos que se vienen dictando para la gran minería, como indican Manrique & Arce (2019) para las operaciones mineras a gran escala; sin embargo debemos tener en consideración que el apoyo a la formalización minera, por ende el apoyo y promoción a la formalización de las actividades mineras a pequeña escala debe verse reflejado de forma orgánica y estructurada, ejemplo de ello, sobre la organicidad y estructuración de la formalización minera es Colombia, que guarda una visión de futuro con la estructura de las políticas sobre minería y formalización minera. Resaltando así, la visión de futuro para con las actividades mineras y las líneas estratégicas para el desarrollo de la actividad minera nacen de la interacción de los operadores estrechamente relacionados con las actividades mineras, sea de forma directa o de forma indirecta, tal como se advierte en el siguiente cuadro:



Figura 1. Minería con visión de futuro.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía de Colombia.

Los objetivos de la política pública del sector deben estar encaminados a regular el crecimiento de los pequeños productores mineros (PPM) y de los productores mineros artesanales (PMA), sacándolos de las áreas prohibidas, y el Estado debe fortalecer su rol regulador, fiscalizador y sancionador; es necesario desarrollar, aprobar e implementar políticas nacionales integrales para abordar la gestión de la tierra y los recursos naturales, la conservación del agua, las políticas de concesión, diversificación económica, gobernanza ambiental y fortalecimiento institucional, promoviendo la participación del gobierno local y del sector público, mejorando las leyes y el marco institucional resultante.

En nuestro país pareciera ser que la resistencia a la reforma y el entrapamiento predominan por un lado se tiene que reconocer que los cambios, las políticas a implementar y el camino a seguir, no están del todo bien definidos, además, los grupos de resistencia a los cambios muestran grandes fortalezas y niveles de articulación que por el momento superan largamente a los sectores que impulsan los cambios: empresas mineras y sus asociaciones y gremios, altos funcionarios de los ministerios claves que juegan el rol de guardianes del modelo extractivista, clase política, medios de comunicación, etc., son algunos baluartes de las resistencias a los cambios (Makendonski *et al.*, 2014).

La formalización de la actividad hace de la minería un sector más competitivo, bajo los mismos argumentos indica Asencios (2020) que genera desarrollo y equidad social, tal como lo podemos observar el siguiente cuadro, el mismo que detalla los factores de institucionalidad minera fortalecida y eficiente, que tiene como lente el Ministerio de Minas y Energía de Colombia, teniendo en cuenta que la falta de coordinación y articulación entre las entidades del Estado es uno de los factores que más limitan la competitividad del sector minero, y que son estos factores los que

resaltan en nuestra realidad:

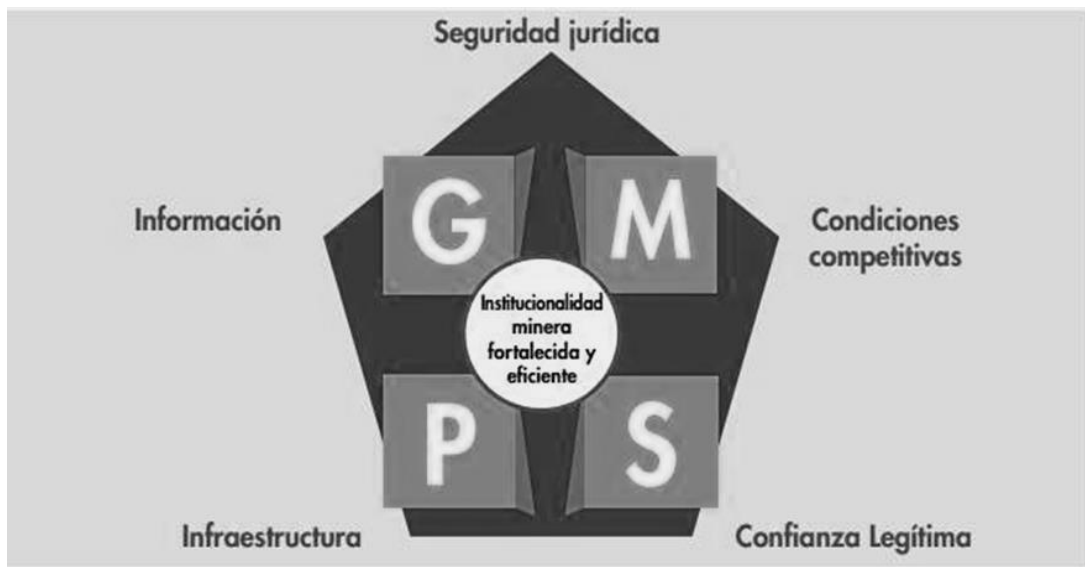


Figura 2. Institucionalidad minera.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía de Colombia.

La vinculación de las unidades e instituciones estatales se logrará a través de mecanismos, programas y herramientas que permitan la formalización de la actividad minera y fortalezcan la formación minera. Los bajos niveles de educación y conocimiento en temas regulatorios, técnicos, ambientales, comerciales y laborales conducen al inicio de la formalización de las actividades mineras.

La capacitación para el trabajo minero debe enfatizar la formación de la capacidad del capital humano en la minería, en esa misma línea afirmaba Landa (2017) pero lo más importante debe facilitar el proceso de los mineros en sus procesos de producción y negocios a través de programas de capacitación inclusivos.

Además de ello, ante la ausencia de planes de desarrollo que involucren a las comunidades mineras y sus pobladores en el área de influencia, la percepción es que la minería es una actividad precaria, de bajo valor agregado y que poco contribuye a mejorar la calidad de vida de los pobladores mineros. Por ello, se enfocará en definir las herramientas, estrategias y acciones que permitan trasladar los beneficios de la minería a la población, y para ello abordará temas fundamentales como la erradicación del trabajo infantil en la minería y las condiciones de vida de la población y sus familias.

Sobre el particular se señala que: “El Perú tiene una muy fuerte deficiencia normativa

que permita la defensa de los valores de capital humano y natural, pues sus leyes sobre temas étnicos y ambientales son débiles o inexistentes. No se ha suscrito una normativa particular sobre el tema de Consulta previa para pueblos indígenas, razón por la cual se presentan fuertes conflictos entre empresas mineras e indígenas en los cuales estos últimos se encuentran en desventaja jurídica, a pesar de que Perú suscribió el Convenio 169 de la OIT. El legislativo ha impulsado la reglamentación del Convenio, pero se ha encontrado con la oposición del gobierno que pretende que las cuestiones indígenas en relación con la minería sean manejadas por el Ministerio de Energía y Minas” (Fierro, 2012, p. 31).

Deficiente administración de la industria minera y manejo de geología, tecnología, estadísticas, inspecciones, contrataciones, información financiera, etc. En cuanto al logro de los resultados esperados de las entidades responsables de cada tema del sector y la mencionada insuficiente formulación en la política y elementos de la planificación sectorial, lo que se traduce en un control estatal ineficaz y un bajo nivel de competitividad y productividad en el sector. En relación con lo anterior, es necesario generar herramientas, instrumentos y sistemas que brinden información confiable, oportuna, pertinente y actualizada sobre el sector minero y las variables existentes relacionadas con la formalización minera y las mejoras tecnológicas, conexas y operativas.

La ausencia o debilidad de estructuras operativas en la industria minera, como señalaba Paredes (2019) se debe a la falta de refuerzo operativo; por lo tanto, los esfuerzos deben centrarse en apoyar a la formación e integración de una legalización de alto nivel financiera y económicamente viable de la minería a pequeña escala. Además, los esquemas relacionados combinados crean un mayor nivel de valor agregado y pueden formar esquemas o sistemas de trabajo integrados en el mediano a largo plazo. Para ello deben crearse condiciones para que el desarrollo de la minería a pequeña escala pueda darse en el marco de la legalidad de las normas mineras más relevantes, creando espacios e instrumentos jurídicos para la realización de estas actividades en la protección de los derechos mineros o utilizando la legislación minera, ello lo ejemplificamos de la siguiente manera:

## 1.2. Antecedentes

### 1.2.1. Antecedentes normativos

La Decisión 774 del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, indica que los Países de la Comunidad Andina de la cual forma parte el Perú, deben desarrollar acciones cooperativas que promuevan la formalización de la minería, promuevan la responsabilidad social, ambiental entre otros aspectos. Las actividades de cooperación descritas anteriormente deben recibir el apoyo suficiente para permitir que la minería se formalice como base del desarrollo de una política nacional sostenible.

El artículo 5 de este documento establece que los Estados Miembros deben tomar las medidas necesarias para formalizar y regular la minería artesanal, artesanal y tradicional; en este sentido, exige que cada país defina la minería artesanal y convencional de pequeña escala, artesanal y tradicional. Es meritorio el intento de la Comunidad Andina de Naciones, el querer definir y hasta de diferenciar la minería artesanal de la tradicional, ello sucede porque la artesanal viene ya definida en nuestra legislación, ya que si vemos más allá de la legislación lo artesanal deviene de lo artístico y del arte que pueda tener el modo en que se realiza esta actividad, mientras que lo tradicional siempre partirá de un concepto costumbrista.

En el año 2002, al aprobarse la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de La Pequeña Minería y La Minería Artesanal (2002); sus contenidos fueron desarrollados por el Decreto Supremo N° 013-2002-EM modificado por Decreto Supremo N° 029-2011-EM; y mediante Decreto Supremo N° 013- 2011 el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal, señalaba Andaluz (2006) que en estas normas encontramos el fundamento de lo que sería un minero legal/formala nivel de la minería artesanal y de la pequeña producción minera, en el entendido que cumplen con los requisitos legales y cuentan con los permisos, licencias, concesiones, certificaciones ambientales u otras autorizaciones que resulten necesarias para tal efecto. Siendo el criterio cuantitativo para diferenciarlos de la mediana y gran minería está dado por la extensión de la concesión y la capacidad instalada de producción o beneficio, lo que nos remite a una minería que utiliza métodos y herramientas de bajo volumen.



Por lo tanto, mediante la Ley N° 27651, la minería artesanal fue incluida en la legislación minera como actividad económica reconocida por el Estado, estando a que las leyes anteriores deben considerarse solo el primer paso de un largo proceso para formalizar la minería artesanal.

Según el Artículo 10° de la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, los pequeños productores mineros son los que:

1. “Posean por cualquier título hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios o concesiones mineras.
2. Posean por cualquier título una capacidad instalada y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detrítico en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

La Ley N° 27651 en su Artículo 10° incorpora por primera vez el concepto de minería artesanal.

“Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas se dedican habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos.
2. Posean por cualquier título hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.
3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día”.

Para el 2012 se emiten normas adicionales para prevenir los efectos negativos de la minería ilegal, la contaminación ambiental y el impacto en la salud física de las

personas. Las normas aprobadas en ese momento afectaron el proceso de implementación de la política de control ambiental, así pues, podemos advertir el proceso de decisiones políticas como línea de tiempo para tener el contexto de como se ha venido tratando el proceso de formalización de las actividades de la minería a pequeña escala, haciendo un cumulo de decisión políticas y normativas que han promovido no solo la formalización de actividades mineras de forma poco orgánica y estructurada; sino también el clientelismo y populismo aunado al desorden y falta de viabilidad de este proceso.

Una definición meridiana sobre minería, y en el contexto que venimos argumentado señala: “Que la minería ilegal e informal nos confronta con la urgencia de institucionalizar la gestión pública en general y la gestión ambiental en particular, para lo cual sin más demora debemos reforzar la institucionalidad del Estado, con el “blindaje” de sus técnicos sobre la base de una carrera pública sustentada en la meritocracia; dotar de recursos y de verdadera autonomía a las entidades para garantizar los pesos y contrapesos que aseguren el manejo de la cosa pública, pero con visión nacional , coordinada y tripartita, es decir, compatibilizando el Estado unitario con una eficiente descentralización y buscando el equilibrio entre los aspectos económicos, social y ambiental” (Andaluz, 2006, p. 78).

En ese año, el 2012, se emite el Decreto Legislativo N° 1105, en su artículo 2 define la minería informal de la siguiente manera: “La minería realizada con equipos e instalaciones que no cumplan con las características de la actividad minera que realizan (minería en pequeña escala o artesanal requisitos para las normas administrativas, técnicas, sociales y ambientales que rigen las actividades antes mencionadas en las áreas, donde la minería está prohibida; además, las actividades realizadas por una persona natural o jurídica o un grupo de personas organizadas para realizar dichas actividades inician el proceso de legalización previsto en este artículo. En otras palabras, la minería informal es un tipo de minería que no cumple con todas las regulaciones peruanas y por lo tanto no puede ser considerada minería formal sin restricciones de tamaño.”

La minería ilegal se caracteriza porque no hay intención de formalizarla. Este es un tipo de minería con un período de minería corto y con una tendencia a utilizar las peores prácticas laborales y ambientales. En relación a ello se tiene el Artículo 2°,

del Decreto Legislativo N° 1105 se define la minería ilegal como: “Minería realizada por personas naturales o jurídicas o por un grupo de personas organizadas para realizar las actividades antes mencionadas utilizando equipos y mecanismos (pequeños mineros o artesanos) que no correspondan a las características de la minería realizada o que no estén de acuerdo con las normas administrativas sobre las actividades antes mencionadas, las normas técnicas, sociales y ambientales, o donde esta práctica esté prohibida. Sin perjuicio de lo anterior, se considera ilegal cualquier actividad minera en áreas donde la actividad minera esté prohibida. Esta definición reemplaza el Decreto Legislativo N° 1100 en el artículo 3 definición de minería ilegal.”

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1102 del Código Penal, Decreto Legislativo Que Incorpora Al Código Penal Los Delitos de Minería Ilegal. (2012) incluye el artículo 307 sobre minería ilegal, que establece que será reprimido con pena privativa de libertad no menos de cuatro años ni mayorde ocho años y con cien o seiscientos días-multa, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación, y otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental. Si el agente actuó por culpa, le pena será privativa de libertad no mayor de tres años o con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

Tal y como hace Ipenza (2013), sobre la dación de las normas ya señaladas, indica que este Paquete legislativo no fue fruto de la dinámicao velocidad del derecho minero a la que hacíamos referencia, sino fue resultado de la presión social tras comprobar la destrucción que ha causado la minería ilegal e informal al país y a las personas que trabajan en la extracción de estos minerales, ello supone que las políticas públicas del estado peruano ha ido enfrentando fallas y no han acompañado a lo normativo.

Según el Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo Que Establece Disposiciones Para El Proceso de Formalización de Las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (2012) se iniciaba de manera ordenada el denominado procedimiento extraordinario de formalización, que indica que, según las

circunstancias, la legalización puede ser iniciada o continuada por quienes realizan actuaciones en el siguiente orden:

1. Presentación de Declaración de Compromisos, cuyo plazo para su presentación en un primer momento venció el 6 de noviembre del 2012; esta declaración tiene el valor de una Declaración Jurada, con su presentación se dará por iniciado el Proceso de Formalización y en ella el sujeto se compromete a cumplir una serie de obligaciones; de esta forma son los Gobiernos Regionales a través de sus direcciones o gerencias de energía y minas quienes llevarán el registro de la presentación de todas las declaraciones de compromiso.

El registro es importante porque de esta manera se puede determinar quién forma parte y quién no en este proceso de formalización. Pero el resultado de la primera fase del proceso de formalización no cumple con el objeto de la misma, debido a que los administrados en el proceso de formalización y las autoridades de formalización entienden que con la simple presentación de esta declaración de compromiso (declaración jurada) pueden seguir adelante con la exploración minera y la minería, y de hecho, es cuando es mejor hacer todo el proceso de formalización y finalmente obtener un certificado de puesta en marcha y comenzar las operaciones mineras con todos sus nombres autorizados.

2. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera, cuyo plazo para su acreditación venció en un primer momento el 05 de septiembre del 2013, pero fue ampliado mediante el D.S. N° 032-2013- EM, hasta el 19 de abril del 2014; esta norma tenía por fin “fortalecer” el procedimiento de formalización minera ampliando plazos y dando a conocer aspectos de simplificación de trámites por medio del cual el minero informal tenía que haber acreditado derechos sobre la concesión mediante cualquiera de las tres alternativas siguientes:
  - La titularidad de una concesión minera, previamente solicitada a la autoridad correspondiente, debidamente titulada y registrada.
  - Celebrar un contrato de cesión minera, por el cual el titular de una concesión minera cede temporalmente su derecho a favor del sujeto de formalización.
  - Celebrar un acuerdo o contrato de explotación, por el cual el titular de una

concesión minera cede para su explotación una parte del área de su concesión minera a favor del sujeto de formalización.

3. Acreditación de propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial. De la misma forma en un primer momento el plazo para su acreditación se amplió mediante el D.S. N° 032-2013-EM, hasta el 19 de abril del 2014. Se reguló así el acceso a los recursos naturales sobre el fundamento de un sistema Dominalista Regalista, que conocemos como el sistema que se aplica en el país, por el cual se realiza una separación legal de la superficie y el yacimiento, individualizándolos como bienes distintos y brindándole a cada uno regulación propia, de esta forma se realizan actividades mineras, además de contar con la concesión. Se deberá contar con la propiedad superficial donde se ubica esta, otorgada claro está por el propietario de dicha superficie. El minero informal debía acreditar la propiedad o algún derecho sobre la superficie en donde se ubica su concesión o el área materia de contrato de cesión o de explotación. El sistema Dominalista Regalista también es denominado sistema Dominalista Minero, por este sistema los yacimientos originariamente no pertenecen a nadie, pero el Estado tiene sobre todas las cosas ubicadas en el territorio una especie de dominio eminente oradical que debe distinguirse de su dominio patrimonial. Por este dominio el Estado se reserva el derecho de regular el destino de la riqueza minera, la que si bien no le pertenece, cae bajo su control en virtud de la soberanía y, en mérito de ella, la administra, la distribuye o la concede la Legislación Peruana adopta el Sistema Dominalista - Regalista.

Sin embargo, si su desarrollo se encuentra en terrenos baldíos propiedad del gobierno, no es necesario que demuestre la propiedad o el título del terreno superficial.

4. Autorización de Uso de Aguas, de la misma forma en un primer momento el plazo para su acreditación se amplió mediante el D.S. N° 032-2013-EM, hasta el 19 de abril del 2014. De esta forma el minero informal debía gestionar una autorización de uso de agua superficial por el plazo no mayor de dos años, con el fin de cubrir exclusivamente las necesidades de agua derivadas o relacionadas directamente con la ejecución de estudios u obras y lavado de suelos.
5. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC, dicho

instrumento ambiental tuvo como plazo ampliado para su acreditación el señalado en el D.S. N° 032-2013-EM , hasta el 19 de abril del 2014. El sujeto de formalización debía adoptar las medidas ambientales para prevenir controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales y el IGAC contenía las metas graduales, cronograma de inversiones, y resultados ambientales los que son objeto de fiscalización y sanción.

Se debe tener en cuenta que el incumplimiento del IGAC puede dar lugar a la cancelación de su inscripción en el correspondiente Registro de Declaración de Compromisos, que tiene carácter de declaración y debe cumplirse mediante la aceptación de obligaciones ambientales

6. Certificado de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y beneficio, el mismo que constituye la finalización del proceso de formalización, y a la consecuencia legal que permite iniciar o reiniciar actividades de exploración o explotación, así como beneficiar minerales, el mismo se constituye por una autorización del Gobierno Regional, específicamente de las Gerencias o Direcciones Regionales de Energía y Minas correspondientes. Esta autorización, en el modelo anterior se emitía previa opinión favorable del Ministerio de Energía y Minas, basada en el informe de evaluación emitido por la Gerencia o Dirección Regional de Energía y Minas, y consistía en la verificación del cumplimiento de los pasos ya señalados.

De esta forma, el REINFO se convierte así en el registro formal que comprende a los mineros en proceso de formalización u operadores mineros, e incorpora a cuatro grupos:

- a. Los que cuentan con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento (RS).
- b. Los que forman parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC), con inscripción vigente, y pueden acreditar su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).
- c. Excepcionalmente, los mineros que se encuentren desarrollando labores de pequeña minería o de minería artesanal de explotación (excluyendo la actividad de beneficio), que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería y que, además, están realizando su actividad

en una sola concesión minera a título personal y cuentan con inscripción en el RUC. Asimismo, deben tener como mínimo cinco años desarrollando esta actividad bajo tales condiciones. En el caso de este grupo de mineros, se les dio hasta el 1 de agosto de 2017 para inscribirse en el REINFO, a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

- d. Los titulares de concesiones mineras en áreas declaradas como zonas de exclusión minera (principalmente en el departamento de Madre de Dios), siempre que cuenten con concesión vigente otorgada antes del 19 de febrero de 2010 (fecha en la cual entró en vigencia el Decreto de Urgencia N° 012-2010). Se determinó entonces como primer requisito para ingresar en el proceso de formalización estar debidamente inscrito en el REINFO. Cerrado el plazo de inscripción en este Registro (1/8/2017), se inició la etapa de formalización minera integral, para lo cual se estableció un plazo máximo de 36 meses, lo que significa que el proceso culminaría para agosto de 2020.

Los mineros que no se registraron en el REINFO serán considerados mineros ilegales y podrán estar sujetos a las penalidades y/o sanciones que correspondan. Por otra parte, según el Decreto Supremo N° 019-2018-EM, que establece los detalles del proceso de formalización minera integral, actualmente los mineros no oficiales registrados en el REINFO que no contasen con las coordenadas de ubicación de sus actividades, tienen hasta el 31 de marzo de 2019 para que la DGFM las determine, plazo que ha sido ampliado en el entendido de la Ley N° 31007.

### **1.2.2. Trabajos de investigación**

Dentro de los antecedentes como tesis y estudios previos realizados a nivel de postgrado, como son maestría y doctorado se han podido indagar las siguientes:

- “Implicancias Legales y Socio Ambientales de la Actividad Minera a Pequeña Escala en Chaparra- Caraveli, Arequipa 2006 al 2016”

Reynoso Lezano, Víctor

Universidad Católica de Santa María – UCSM.

- "Proceso de formalización minera: políticas ambientales y respuestas del



sector minero informal a pequeña escala en el poblado Fortuna de  
Laberinto, Madre de Dios 2012 - 2014"

Romero Zegarra, Karina Irina

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “La incidencia económica del pequeño productor minero en el Perú.”Poccori  
Farfán, Silvina.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM.

- “Minería informal en la cuenca alta del Ramis: impactos en el paisaje y  
evolución del conflicto socio ambiental”

Giraldo Malca, Ulises Francisco

Pontificia Universidad Católica del Perú; Repositorio de Tesis – PUCP.

- “El proceso de formalización minera y su relación con el desarrollo sostenible  
de la región madre de dios, durante el año 2016.”

De la Mata Castañeda, Mario

Instituto Científico Tecnológico del Ejército; ICTE.

- El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normativa en  
seguridad y salud en el trabajo.

Gallo Yáñez, Genaro Luis

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional”.

Buezo de Manzanedo Duran, Luis.

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP

- “La legitimidad del Estado cuestionada: proliferación de la minería  
informalaurífera aluvial. Caso: La Pampa en Madre de Dios en el período  
2006-2011”.





Juárez Camargo, Héctor Ernesto.

Pontificia Universidad Católica del Perú –PUCP.

- “Análisis y propuesta de mejora en la obtención de los principales títulos habilitantes para iniciar un proyecto de exploración minera”

Villar Barrera, Ana Raquel.

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “Implementación de la política de fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal: el caso del Gobierno Regional de Arequipa.”

Peña Orocaja, Karina Virginia

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.

- “Comunidades y minería: la comunicación en el conflicto” Carrillo Hoyos, Sandra Verónica.

Pontificia Universidad Católica del Perú –PUCP.

- “Percepción sobre los factores estratégicos para obtener la licencia social en la Industria minera en el Perú”

Ávalos Farfán, Walter Alfredo; Medina Chilo, Orfy Amanda; Rodríguez Zúñiga, Ana María;

Zapata Sotelo, Henry Gerson

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “Valor compartido en el sector minero metálico el Perú” Bello Durand, Edith Karim;

Contreras Parra, Brenda Katlhen; Juárez Delgado,

Freddy Richard Marceliano García, Miguel Ángel

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “La consulta previa y la actividad minera en el Perú” Cuba Benites, Alfredo

Alejandro de la

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “Impactos ambientales de la minería aurífera y percepción local en la microcuenca Huacamayo, Madre de Dios”

Moschella Miloslavich, Paola.

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP

- “El Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS) como experiencia democrática deliberativa en los procesos socioambientales del Perú, en el siglo XXI”

Irigoyen Alvizuri, Marina del Rosario;Chávez Achong, Julio Alberto.

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.

- “Las limitaciones del sistema de dominio minero vigente en el Perú y las consecuencias negativas que genera en las comunidades campesinas: un estudio a partir del caso de la Comunidad Campesina San Andrés de Negritos de Cajamarca”

O'Diana Rocca, Richard André

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

“Pobreza y conflictos socio ambientales: el caso de la minería en el Perú”Castro Salvador, Sofía Amelia

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- “Plan estratégico de la pequeña minería metálica”Ramírez, Jesús;

García, Raúl;

Korolija, Aleksandar;

Rodríguez, Manuel;

Alvites, George



Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

Estas tesis dan cuenta que la minería a pequeña escala, como pequeña minería y minería artesanal ha sufrido de una falta de atención por parte del Estado, lo que ha generado que esta actividad económica se desarrolle de forma desordenada y caiga así en la informalidad. También se detalla que los procedimientos que el Estado ha venido implementando no han coadyuvado a generar que dichas actividades se formalicen ordenadamente, muy por el contrario, se ha promovido que ante la incertidumbre se genere más informalidad minera.

## CAPÍTULO II

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 2.1. Identificación del problema

La necesidad de legalizar y/o formalizar la actividad económica que representa la pequeña minería y la minera artesanal en el Perú, viene tratada por un proceso justificante de intervenciones de un Estado Policía; considerando a la minería como una actividad empresarial de destacada importancia, resulta ser prioritario fijar políticas públicas, planes y programas que desarrollen este aspecto.

A su vez la debilidad institucional y la falta de control social impiden fomentar una minería responsable y rentable, siendo que con el esquema actual de trabajo actual la formalización minera no ha demostrado garantizar la legalización de actividades mineras, y no ha demostrado generar confianza en el Estado y en el procedimiento de formalización minera en sí.

El procedimiento de formalización minera ha buscado desarrollar un espacio de promoción de la minería a pequeña escala en nuestro país. Siendo así este procedimiento ha surgido para dar presencia de Estado ante una necesidad que tenía sus antecedentes previos a la primera norma legal de importancia minera, cual fue el Código de Minería de 1950, el mismo que vigorizó el auge de la minería a gran escala pero dejó de lado a la minería de subsistencia o la minería a pequeña escala; siendo así se desarrolló el procedimiento de formalización minera, que tuvo la primigenia idea identificar y desarrollar estadística sobre la actividad minera que antes fuera denominada ilegal, y que mediante el desarrollo de un proceso de formalización se buscaría la legalización de su actividad; es así que el operador minero (minero informal) goza de una situación jurídica al involucrarse en dicho procedimiento para gozar de beneficios que el Estado tendría que

proporcionar por su condición propia de Estado, así en la realidad no contribuye al desarrollo de la actividad minera; dentro de ese contexto se genera una necesidad de análisis y propuesta de planes que renueven lo ya iniciado; sin embargo debe tenerse en consideración que lo que se busca es la legalización de las actividades mineras a través del cumplimiento de requisitos y condiciones establecidas en la ley.

De esta forma, podemos inferir que lo se debe de buscar es legalizar toda aquella actividad que implique no solo ser una industria por sí misma, sino más bien que busquen el desarrollo en general, todo esto como fuente de desarrollo en nuestro país, por lo cual se busca la implementación de un plan de formalización que llegue a ordenar el procedimiento en sí y coadyuvar a lograr el desarrollo de este polo económico dentro del país.

## **2.2. Definición del problema**

El problema ha sido definido de la siguiente manera:

### **2.2.1. Problema general**

¿Es viable el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú?

### **2.2.2. Problemas específicos**

¿En qué medida un plan de formalización fortalecería los tramites de formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal?

¿Es posible identificar los fundamentos que determinan la viabilidad de la formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal?

## **2.3. Intención de la investigación**

Promover la legalización de actividades económicas a través de un procedimiento administrativo especial, como es el procedimiento de formalización minera, que logre garantizar los derechos de los administrados o como es en el caso de los mineros informales.

Identificar por qué no ha funcionado el procedimiento. Se propondrá un plan de formalización que deberá mejorar el procedimiento actual y determinará la política

pública a aplicarse para el caso del plan sugerido como resultados y propuestas.

## 2.4. Justificación

La minería a pequeña escala en el Perú es una actividad que involucra a no menos de 40 mil familias, provenientes de todos los rincones del país, que han encontrado una gran oportunidad para salir de la pobreza y combatir el desempleo, forjando un futuro mejor con sus propias manos, con poca inversión, tecnología sencilla y trabajo intenso aprovechando aquellos yacimientos que para la minería convencional han dejado de ser atractivos hace décadas; o en todo caso en las concesiones de titularidad de terceros. Esta actividad se reactiva en los años 1980 en un contexto de precios altos, alimentado además por procesos migratorios generados por la recesión económica, la crisis del agro y la violencia política. Las mejores oportunidades para su desarrollo se dieron en los yacimientos auríferos de Madre de Dios, Puno y del llamado Sur Medio (Ica, Ayacucho, Arequipa).

Desde su fundación como república, nuestro país ha privilegiado su articulación al mercado mundial como proveedor de materias primas; esto ha determinado un patrón de desarrollo primario-exportador que se ha reforzado a lo largo del tiempo con elementos simbólicos y retóricos y por supuesto, con un correlato institucional y jurídico que es plenamente funcional a los intereses de estos sectores económicos. La minería en particular es la actividad más favorecida entre las prioridades del Estado peruano durante gran parte del siglo XX y lo que va del siglo XXI; con mayor empeño desde los años 90, debido al contexto mundial del incremento del precio de los metales. En el caso peruano, este «boom» minero se potencia dentro del paquete de reformas estructurales implementadas durante el primer Gobierno de Alberto Fujimori, las que respondieron a una receta neoliberal de lo más ortodoxa, articulada a diversos intereses corporativos y criminales, como es hoy de público conocimiento.

Conforme refiere Munsibay & Cavero (2022) la minería, informal o formal independiente de su escala productiva, busca ser competitiva y rentable; nuestro análisis se va a realizar desde el punto de vista político, económico, social, tecnológico y legal. Así tenemos: i) En lo político, el estado como propulsor de políticas públicas, responde muy lentamente y no dan solución a los problemas de la sociedad, sólo se enfocan a los factores externos relacionados a los asuntos ambientales y empresariales. Es decir, las acciones de intervención del gobierno para el control de la minería informal en el Perú mediante las

normas para su formalización. ii) En lo económico, los ingresos de la mimería informal están relacionados a la búsqueda de independencia financiera, incremento de precios de los principales commodities, lo que alienta a la población a optar por estas actividades que le generen mayores ingresos. iii) En lo social, las familias asocian la calidad de vida con la estabilidad laboral, una vida tranquila y sin contaminación, la minería formal puede generar muchos beneficios cuando está llevada con responsabilidad socio ambiental y de acuerdo con la ley.

La celeridad y la profundidad de los cambios producidos en los últimos quince años en el entorno tecnológico, económico, social, político y medioambiental han propiciado modificaciones en la forma de gestionar las empresas mineras y también la actividad minera en sus operaciones y su ejecución, como señala (Banco Mundial, 2005) en la década de 1990 ya no eran condiciones suficientes para desarrollar un proyecto minero la productividad y la rentabilidad, sino que estas debían conjugarse necesariamente con una buena gestión de protección del medio ambiente, la salud de los trabajadores y la seguridad industrial, que se convirtieron en tres variables importantes en todo proyecto minero; en la actualidad existe una mayor participación conjunta entre la empresa privada, el Estado y la sociedad civil; sin embargo, los mecanismos de participación y la representatividad de algunos de ellos se ven muchas veces cuestionados. Algunas ONG han asumido posiciones radicales en torno a la minería y algunos líderes o representantes locales se dejan influenciar por intereses políticos o particulares. Por otro lado, aún no se ha consolidado una autoridad técnica autónoma que otorgue las respectivas licencias de exploración y explotación en representación del Estado y tenga también una contraparte que fiscalice la actividad minera con participación de todos los actores involucrados.

Tenemos también lo aportado por Hruschka (2001), quien hace referencia expresa al potencial que significa la actividad extractiva en nuestro país que a pesar de su enorme potencial, la minería artesanal enfrenta cotidianamente múltiples problemas. Lo que al inicio fueron campamentos espontáneos, hoy son centros poblados desordenados y sin servicios básicos, donde la cercanía de socavones y viviendas atenta contra la salud de sus pobladores. Al peligro del trabajo en la mina se suman los riesgos de la contaminación ambiental, sobre todo por mercurio.

Esta informalidad desencadena una visión de supervivencia, lo que conlleva a que el desarrollo sostenible quede relegado, quedando de lado así el desarrollo comunitario, la



inversión en la mina que no genera calidad de vida sino todo lo contrario; pasando además que la formalización se ha venido mostrando como un procedimiento administrativo especial que no garantiza los derechos de los administrados para los cuales está dirigido, para el caso los mineros informales.

## **2.5. Objetivos**

### **2.5.1. Objetivo general**

Definir la viabilidad del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y del minero artesanal.

### **2.5.2. Objetivos específicos**

Determinar en qué medida un plan de formalización minera fortalecería el procedimiento de formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal.

Identificar los fundamentos que determinan la viabilidad de la formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal.



## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA

#### **3.1. Acceso al campo**

Se ha realizado un análisis del procedimiento de formalización minera en estructura y su data, así como los efectos de las leyes de formalización minera, los mismos que han llevado a determinar que la ausencia de un plan de formalización, así la presente tesis viene de la data que se ha obtenido de los distintos entes que tienen por competencia dirigir el proceso de formalización minera, así como de la legislación comparada y diversas investigaciones que han servido como antecedentes.

#### **3.2. Selección de informantes y situaciones observadas**

Se ha procedido a analizar la información que se ha obtenido de Ministerio de Energía y Minas, dicha información tiene carácter nacional y ha sido tomada de su página institucional, así también la difusa legislación sobre dicho procedimiento en particular ha logrado abundar la investigación del procedimiento y trámite de formalización en sí, lo que nos ha dado una visión más certera respecto del procedimiento de formalización minera.

#### **3.3. Estrategias de recogida y registro de datos**

Se ha trabajado bajo el tipo jurídico descriptivo, ello bajo el enfoque cualitativo ha permitido identificar conceptos, doctrina y efectos de la formalización de la actividad minera a pequeña escala, analizando así la legislación actual sobre formalización minera y la legislación comparada de los países de la región.



### **3.4. Análisis de datos y categorías**

Se ha tomado en cuenta la propia experiencia de trabajo en consultorías y asesorías realizadas en empresas mineras y proyectos de pequeña minería y minería artesanal en la región de Puno.

A su vez, se ha tenido en consideración la data de formalización minera del Ministerio de Energía y Minas, la misma que obra en la página institucional de dicha cartera ministerial. De la misma forma, el análisis de antecedentes ha direccionado la investigación dotándola de la rigurosidad y desarrollo en sus objetivos.

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presenta los resultados y se desarrolla la interpretación, análisis y discusión de los mismos, los que se lograron al término del presente trabajo de investigación. Dentro de los cuales tenemos los fundamentos de la viabilidad del proceso de formalización de la actividad minera a pequeña escala.

- Primer fundamento: La formalización minera tiene por finalidad identificar combinaciones de decisiones que permiten alcanzar metas determinadas en materia de políticas públicas en minería. Podemos señalar que la implementación de un Plan de Formalización fomentara el desarrollo de políticas públicas, fomentando así el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala, ello también mediante la visión y diagnóstico con la realización de talleres de trabajo, los mismos que tendrán por finalidad trabajar la visión de formalización con actores estratégicos tales como comunidades mineras, universidades, gremios, entre otros.
- Segundo fundamento: La industria minera del Perú es considerada un sector que genera cadenas de valor plenamente identificados, generando ingresos de forma directa e indirecta en los actores involucrados en esta industria, la formalización en sí, por el cumplimiento de la misma incrementa el valor de dicha actividad y por sobre todo posiciona de manera estratégica el concepto de legalidad, con el de desarrollo sostenido.
- Tercer fundamento: Ya que los principales actores regionales tienen un gran conocimiento de los problemas y oportunidades de cada región, y por ende de cada tipo de actividad según el lugar o región donde se desarrolle, se puede integrar la agenda de los distintos actores involucrados, como son grandes empresas,

proveedores, autoridades locales y regionales, en la discusión sobre las barreras y los procedimientos que se plasman como debilidades para lograr eficiencia colectiva.

Se puede distinguir dificultades en cuanto al perfil del minero artesanal, como factores internos, entre estos tenemos:

- Sin acceso al mercado financiero formal;
- Mineros nómades;
- Bajo nivel de escolaridad;
- Sin capacidad de gestión; utilización de básicamente de mano de obra como capital de trabajo;

Ahora bien, se desea un minero asociado, esto es 100% pertenecientes a gremios mineros. Esto hará posible su acceso a equipos (como retroexcavadoras, camiones, minicargadores) a mitad de precio del mercado; con alto contacto con fuentes de inversión. Por sus propias características, el proceso de explotación minero artesanal condiciona las formas organizativas de trabajo.

Señala Buezo de Manzanedo (2005) desde el aspecto productivo, es posible diferenciar dos tipos de organizaciones, por un lado se encuentran las unidades productivas, que son aquellas que realizan todo el proceso productivo (extracción y recuperación), este tipo de organización por lo general responde al tipo de mineralización existente, las facilidades de acceso y el destino final del producto. Mientras que por otra parte, podemos encontrar las plantas de beneficio, que son las que realizan solo una parte del proceso (normalmente las que recuperan el relave y/o procesan el mineral extraído por otros mineros), estas plantas controlan la comercialización de los relaves imponiendo sus condiciones comerciales y terminando el proceso con un mayor valor agregado.

También podemos advertir factores externos como son:

- La excesiva dependencia del precio de los metales;
- Desconocimiento de sus reservas o recursos mineros;
- Dificultad de constituir propiedad minera.;
- Lejanía de centros de tratamiento de sus minerales (traslado genera un alto

- costo);
- Concentración del poder de compra en las empresas especializadas por parte de Estado;
  - Para ello podemos señalar que el privilegio de iniciativas asociativas y la profesionalización del minero generaran impacto en la formalización de la actividad minera en tanto y en cuanto se genere un mayor involucramiento del mismo minero informal en el diseño de un programa de formalización el mismo que signifique el desarrollo de un programa regional de detección de necesidades (debido a que las regiones y minerales son distintos y esto permitirá la mejor focalización de recursos.
  - En lo particular, se propone establecer acciones en torno a la capacitación y asesoría técnica en área jurídica, entregando así conocimientos que permitan realizar la tramitación y hacer el seguimiento del proceso y por otro lado, asesorar en la regularización de pertenencias mineras cuyo proceso de constitución minera se encuentre retrasadas por desconocimiento de los temas legales que envuelven el sistema.
  - Así también como capacitación y asesoría técnica en geología, otorgando conocimientos en el área geológica, así como en la asesoría directa y en terreno que le permita al pequeño minero reconocer los minerales de su labor y ver la potencia real de la mina como yacimiento factible de explotar económicamente. Capacitación y asesoría técnica en Operaciones Mineras: Lograr una optimización de las operaciones mineras y los métodos de explotación de los yacimientos de los pequeños mineros. Capacitación y asesoría técnica en Seguridad Minera: Seguridad minera y en el autocuidado. El objetivo es que el pequeño minero conozca y aprenda de seguridad utilizando como ejemplo su propia labor. En este sentido, siempre existirá minería artesanal, debido a que son los geólogos de siempre, descubren yacimientos, trabajan lo que otros no les interesa, hasta que se hace interesante.
  - Existen débiles capacidades y escasos recursos en los Gobiernos Regionales y las DREM. Aquí tienen responsabilidad los Ministerios de Energía y Minas y de Economía y Finanzas. Esto debe ir aunado a la necesidad de una nueva actitud de

parte del nivel central de gobierno, el mismo que permitirá disponer de una gerencia pública que mejore cualitativamente el carácter de las explotaciones de este segmento en la minería, poniendo así énfasis en la formación cívica y empresarial de los conductores de la minería de pequeña escala.

- Corrupción institucionalizada en todos los niveles de gobierno y en entidades públicas y privadas e intereses financieros que permiten que prospere la minería ilegal en concesiones de terceros. Es prioritario en este punto, incorporar conceptos de responsabilidad, transparencia y autonomía en la gestión regional para hacerla más pertinente a la diversidad geográfica que tiene nuestro país, bajo este mismo sentido, constituye un desafío crucial el implementar procesos participativos que sean efectivamente que sean constructivos, se trata de un tema en el cual todos los actores tienen mucho por hacer, para ello la autoridad debe superar el celo administrativo de algunos funcionarios que todavía no le asignan suficiente valor de participación.
- No existe una política nacional de ordenamiento territorial que agregue nuevos criterios para determinar si las actividades mineras están prohibidas en un área, especialmente en áreas con ecosistemas frágiles.
- La inexistencia de políticas públicas para la formalización de los mineros artesanales, y minería de subsistencia, identificando las mismas como actividades económicas que impulsan el desarrollo de las regiones en nuestro país. Dos razones parecen explicar esta situación, como son la falta de comunicación y difusión de la política minera y la carencia de instrumentos de gestión coherente y apropiados para para aplicar la política; esto explica la disonancia existente entre el gobierno y los actores del sector minero.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que hemos llegado en el presente estudio son:

- El problema de la pequeña minería es de larga data en nuestro país, por lo que siempre resultó necesario aprobar un procedimiento especial que permita a los industriales y artesanos de la pequeña minería cumplir con todas las normas legales, sociales y ambientales, es cierto que en la actualidad sucede que los mineros informales o aquellos que aspiran a ser mineros formales, no cumplen con la tramitología necesaria para optar su formalidad; esto deviene en que se pierda tiempo de forma innecesaria en un procedimiento administrativo especial y se realice actividad minera de forma desordenada, lo que trae consigo una serie de inconvenientes para el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala.
- De esta forma el procedimiento de formalización minera no resulta viable, por la escasa probabilidad de que los operadores mineros informales que se hayan sujetado a este procedimiento administrativo, como partes de un procedimiento administrativo, lleguen a lograr su formalización minera por la ausencia o la falta de políticas públicas claras y precisas para poder generar un diagnóstico para legalizar las actividades de la minería en pequeña escala.
- En un inicio la formalización minera se enmarcó como un procedimiento que promovía y pretendía, hasta en cierta medida, que la minería a pequeña escala se realice por más personas que buscaban generar empresa y a su vez movimientos económicos de producción para mejorar las condiciones de vida de las distintas regiones mineras de nuestro país. Tal es así que, el Estado con las diversas leyes sectoriales en materia de formalización minera, ha buscado promover la minería a pequeña escala como una medida de política pública redistributiva, que en suma busco aliviar la presión política causada por la falta de oportunidades, empresa y empleos en el país; además claro está de la ausencia del Estado marcada por la ausencia de planes de trabajo certeros en materia de minería a pequeña escala.
- Bajo esta línea argumentativa se gestó el procedimiento de formalización minera para actividades de minería a pequeña escala bajo el amparo de la Ley N° 27651, y su reglamento y luego del Decreto Legislativo N° 1105 y sus modificatorias, hasta la Ley N° 31007; ello permitiría que las personas que se dediquen a esta actividad

tengan un soporte legal que impulsara sus intereses en defensa del medio ambiente y en preservación de otros derechos conexos; además de claro esta regular la actividad económica minera de operadores mineros que no podían llegar a reunir condiciones técnicas y legales por la precariedad estructural de sus condiciones de minero artesanal, o de pequeño productor minero.

- Siendo así; debe tenerse en consideración que las políticas públicas que se habría pretendido implementar en los procesos de formalización de la minería a pequeña actual, se ha venido dibujando como una política pública que buscan el clientelismo como medidas netamente populistas dejando de resolver el problema de fondo, que sería la viabilización de la formalización de las actividades mineras a pequeña escala.
- El proceso de formalización de la minería a pequeña escala se ha venido desarrollando por etapas y ya por varios periodos de gobiernos nacionales y obviamente regionales, haciendo expresa referencia a que el gobierno de turno ha implementado una nueva formalización minera, la misma que sigue con la estructura deficiente de formalización que se desarrolló desde el año 2002, situación que sigue arrastrándose con el pasar de los años, puesto que el proceso de formalización se ha mostrado como burocrático y sin resultar beneficioso para el operador minero. Estamos entonces frente a un procedimiento administrativo que no lograr determinar ni obtener la legalización de una actividad económica, lo que determina que debe de formularse un programa de formalización que tenga por finalidad fortalecer los trámites de formalización minera de la pequeña minería y de minería artesanal. no lograr determinar ni obtener
- Dicho programa de formalización al centrarse en ejes de desarrollo objetivo, resolverán el problema de la formalización minera y podrá desarrollarse una política pública de formalización minera sostenible en el tiempo, lo que implica que no existirán variaciones al respecto de las decisiones políticas que emanen de estadios de gobierno.
- Para la construcción de la visión y diagnóstico del plan de formalización para la actividad minera informal se deberá de promover la realización de talleres de trabajo, los mismos que tendrán por finalidad trabajar la visión de formalización con actores estratégicos tales como comunidades mineras, universidades, gremios,





entre otros.

- La visión y diagnóstico de este plan de formalización para la actividad minera informal hará del sector minero del Perú un sector plenamente formalizado en términos legales, técnicos, ambientales, económicos, fiscales, sociales y laborales, apoyando al país en la adopción de planes, proyectos e implementación de la estrategia, formalización de actividades hará de la industria minera un sector más competitivo y por ende promoverá el desarrollo y la equidad social.

## RECOMENDACIONES

Antes de finalizar deseo sugerir algunas recomendaciones sobre el estudio y los resultados en base a las conclusiones a que se llegó, así tenemos:

- Resulta necesario desarrollar un plan de formalización para la actividad minera informal, el mismo que desarrolle la profesionalización de minero en nuestro país, teniendo en cuenta que la formalización minera busca garantizar los derechos del minero como administrado; buscando así realizar la formalización de esta actividad económica principal y desarrollar así un procedimiento sostenible en el tiempo, así la formalidad en un contexto amplio deberá ser equiparado a mayor responsabilidad por el uso de buenas prácticas en los métodos de producción, protección ambiental, equidad de género, ausencia de trabajo infantil, mejora de la fuerza laboral y otros aspectos que mejoran la imagen de las actividades mineras a pequeña escala.
- En este sentido, formalizar la actividad minera, es otorgar derecho a recibir una formación técnica, operativa, administrativa y de gestión comercial adecuada a la naturaleza, y características de la minería a pequeña escala, debiendo en este sentido el Estado, tanto en su nivel nacional y regional, cumplir cabalmente con sus obligaciones asumidas nacidas del plan de formalización para la actividad minera informal.
- Se debe promocionar el desarrollo de políticas públicas que sean asertivas con el rol institucional de cada una de las instituciones del sector público que se encuentren directamente involucradas con el quehacer minero, así se podrá orientar los resultados de forma coherente y la legalización de las actividades mineras servirá como ejemplo de desarrollo. Por lo tanto, las políticas públicas de formalización minera deberán preverse como un proceso de determinación y gestión de requisitos, plazos y procedimientos, para que las actividades mineras informales cumplan con las disposiciones reglamentarias vigentes y cuando el proceso sea realizado por una persona natural o jurídica, el mismo que tendrá el acompañamiento del Estado, no solo mediante partidas presupuestales, sino también mediante la planificación conforme se ha identificado en la presente tesis.
- Promover el desarrollo de la formalización minera permitirá que este se establezca como un procedimiento de plazo indeterminado, de esta forma se coadyuvará a la



competitividad del sector minero a pequeña escala, lo que en líneas generales implica el desarrollo del país. La falta de planes de desarrollo para las comunidades mineras y sus habitantes en la zona de influencia será superada con la implementación de este plan, el mismo que se enfoque en herramientas, estrategias y acciones para llevar los beneficios de la minería a la población. Para lograrlo, se abordarán temas fundamentales como la abolición del trabajo infantil en la minería y la reconversión laboral de la mano de obra minera, lo que permitirá mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora y sus familias.

- Superando de esta formas una mala administración y gestión del sector minero en términos de geología, tecnología, estadísticas, fiscalizaciones, contrataciones, información financiera, etc., y ligado a ello la no consecución de los resultados esperados de las entidades responsables de cada tema del sector, lo que se traduce en la actualidad en un control estatal ineficaz y bajos niveles de competitividad y productividad en el sector.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2009). *Marco para el Análisis de las Políticas Públicas*. Mexico: Porrúa.
- Andaluz, C. (2006). *Manual de derecho ambiental*. Lima, Perú: Iustitia.
- Asencios, L. V. (2020). *Paradoja de la minería y pobreza en el Perú*. Recuperado de:  
<https://revistaconcienciaepg.edu.pe/ojs/index.php/55551/article/view/47>
- Banco Mundial. (2005). *Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Recuperado de: <https://Documents1.Worldbank.Org>, Abril.
- Buezo de Manzanedo, L. (2005). *La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional* [Pontificie Universidad Católica de Perú]. Recuperado de:  
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/146663?show=full>
- Decreto Legislativo N° 1293 (30 /12/2016) . *Decreto legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal*. Diario Oficial El Peruano.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1468957-2>
- Decreto Legislativo N° 1105 (19/04/2012). Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Diario Oficial El Peruano.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/778570-2>
- Decreto Legislativo N° 1336 (06/01/2017). Decreto legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471014-2>
- Decreto Legislativo N° 1102 (29/02/2012). Decreto Legislativo que incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal. Diario Oficial El Peruano.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/757871-1>
- Decreto Legislativo N° 1042 (26/06/2008). Decreto legislativo que modifica la ley N° 27651. Diario Oficial El Peruano.  
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01042.pdf>
- Echavarría, E., & González, N. (2016). *La formalización de la pequeña minería en Colombia: experiencias desde el territorio*. Recuperado de:  
<https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/06/Publicacion-Formalizacion-Somos-Tesoro.pdf>
- Decreto Supremo N° 032-2013 (28/07/2013). Mecanismos para fortalecer el proceso de formalización de la pequeña minera y minera artesanal. Diario Oficial El Peruano.

- <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/968233-1>
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Recuperado de: <https://ilsa.org.co/2022/10/politicas-mineras-en-colombia/>
- Gallo, G. (2016). *El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normativa en seguridad y salud en el trabajo* [Pontificie Universidad Católica de Perú]. Recuperado de: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8394>
- García, E. (2013). *La intervención estatal en la minería informal e ilegal en búsqueda de los pasos perdidos. En búsqueda de los pasos perdidos. Revista Jurídica Del Perú*, 154, 75–84. Recuperado de: <https://biblioteca.amag.edu.pe/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=an:%2216227%22>
- Glave, M. & Kuramoto, J. (2007). *La minería peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber*. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/766-la-mineria-peruana-lo-que-sabemos-y-lo-que-aun-nos-falta-por-saber/>
- Hruschka, F. (2001). *El Proyecto GAMA-una propuesta integral para la minería artesanal del Perú*. Recuperado de: <http://www.gama-peru.org/jornada-hg/hruschka.pdf>
- Ipenza, C. (2013). *Manual Para Entender La Pequeña Minería Y La Minería Artesanal Y Los Decretos Legislativos Vinculados a La Minería Ilegal*. Lima, Perú: SPDA.
- Ipenza, C., & Franciskovic, M. (2018). *Derecho Minero y Ambiente*. Lima, Perú: GRILEY.
- Kresalja R., B., & Ochoa, C. (2017). *Derecho constitucional económico*. In *Derecho constitucional económico*. Lima, Perú: FONDO EDITORIAL DE LA PUCP.
- Landa Arroyo, Y. (2017). *Renta extractiva y la minería del cobre en el Perú. Problemas Del Desarrollo*. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2017.189.57292>
- Ley N° 27651 (24/01/2002). *Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal*. Diario Oficial El Peruano. [http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/LEY%20N\\_27651.pdf](http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/LEY%20N_27651.pdf)
- Makendonski, P., Mendoza, A., & Romero, A. (2014). *Caminos de Transición Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú*. Recuperado de: <https://redextractivas.org/catalogo/boletines/caminos-de-transicion-alternativas-al-extractivismo-y-propuestas-para-otros-desarrollos-en-el-peru/>
- Manrique, P. & Arce, G. (2019). *La Minería en el Perú de hoy*. Recuperado de:

- <https://doi.org/10.35286/veritas.v20i2.238>
- Morón Urbina, J. C., & Danós Ordóñez, J. (2021). *A 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Recuperado de: <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5646>
- Munsibay-Muñoz, M. A., & Cavero-Egúsquiza-Vargas, L. L. (2022). *Análisis de la minería informal en la economía peruana periodo 2018 al 2022*. Recuperado de: <https://doi.org/10.33890/innova.v7.n3.1.2022.2141>
- Pachas, V. H. (2021). *Enigma económico de los espíritus dueños del oro: minería de pequeña escala de oro en Sudamérica*. Recuperado de: <https://doi.org/10.46476/ra.v2i1.43>
- Paredes, M. (2019). *Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación*. Recuperado de: <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201702.001>
- Decreto Supremo N° 014-92-EM (03/06/1992) Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. Diario Oficial El Peruano. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/89E200B65DCF6DE9052578C30077AC47/\\$FILE/DS\\_014-92-EM.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/89E200B65DCF6DE9052578C30077AC47/$FILE/DS_014-92-EM.pdf)
- Wiener, L. (2019). *La Gobernanza de la Minería en Pequeña Escala en el Perú*. Recuperado de: <https://cooperacion.org.pe/publicaciones/la-gobernanza-de-la-mineria-en-pequena-escala-en-el/>
- Zúñiga, C., & Rojas, C. (2020). *Análisis de costos operativos en pequeña minería y minería artesanal en Nambija*. Recuperado de: <https://doi.org/10.29166/revfig.v1i2.2568>

## ANEXOS

### Anexo 1. Ficha bibliográfica

**ANDALUZ, WESTREICHER, Carlos**

**“Manual de Derecho Ambiental”, Editorial**

**IUSTITIA, 4ta Edición, 2013p.432**

*La minería ilegal e informal nos confronta con la urgencia institucionalizar la gestión pública en general y la gestión ambiental en particular, para lo cual sin más demora debemos reforzar la institucionalidad del Estado, con el “blindaje” de sus técnicos sobre la base de una carrera publica sustentada en a meritocracia; dotar de recursos y de verdadera autonomía a las entidades para garantizar los pesos y contrapesos que aseguren el manejo de la cosa pública, pero con visión nacional , coordinada y tripartita, es decir, compatibilizando el Estado unitario con una eficiente descentralización y buscando el equilibrio entre los aspectos económicos, social y ambiental ( p. 432).*

## Anexo 2. Ficha Textual

TEMA: “LOS RECURSOS NATURALES COMO PATRIMONIO DE LA NACIÓN Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES COMO RECURSOS ESTRATÉGICOS”.

Ficha N° 7.

Autor: KRESALJA, B y OCHOA C. (2012).

Pág. 186

La constitución peruana de 1993 declara en su artículo 66, que los recursos naturales, renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. En un segundo párrafo establece que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares y que la concesión otorga a su titular un derecho real sujeto a dicha norma legal.

EXTRAIDO DE; “EL REGIMEN ECONOMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993”



### Anexo 3. Ficha resumen

<b>FICHA DE RESUMEN</b>
<b>OBJETO DE RESUMEN:</b> Nota informativa
<b>PUBLICACIÓN:</b> Publicada en <a href="http://www.gama-peru.org/mineria-artesanal-peru/inicio.htm">http://www.gama-peru.org/mineria-artesanal-peru/inicio.htm</a>
<b>TITULADO:</b> MINERÍA ARTESANAL: Una oportunidad de oro para los pobres del Perú
<b>AUTOR:</b> Gama – Perú
<b>Resumen</b>  <p>La Minería Artesanal es una actividad que involucra a no menos de 40 mil familias peruanas, provenientes de todos los rincones del país, que han encontrado una gran oportunidad para salir de la pobreza y combatir el desempleo, forjando un futuro mejor con sus propias manos. Con poca inversión, tecnología sencilla y trabajo intensivo aprovechan aquellos yacimientos que para la minería convencional han dejado de ser atractivos hace décadas.</p> <p>Esta actividad toma un gran impulso a partir de los años 80 en un contexto de precios altos de los metales, alimentado además por procesos migratorios generados por la recesión económica, la crisis del agro y la violencia política. Las mejores oportunidades para su desarrollo se dieron en los yacimientos auríferos de Madre de Dios, Puno y del llamado Sur Medio (Ica, Ayacucho, Arequipa).</p> <p>De acuerdo a cifras oficiales, la minería artesanal produce 17 toneladas de oro al año, lo que representa aproximadamente 150 millones de dólares. A esto se suma la producción de minerales no-metálicos y materiales de construcción. Estas características reflejan el gran potencial de esta actividad para contribuir a la generación de empleo, reducción de la pobreza, desarrollo local, obtención de divisas e ingresos fiscales.</p>

#### Anexo 4. Ficha de análisis de contenido Identificación del objeto de análisis

**1.1. Título de contenido:** TESIS: “La incidencia económica del pequeño productor minero en el Perú”

**1.2. Autor:** Silvina Poccori Farfán (2016).

#### II.- CRITERIOS DE ANÁLISIS

<b>FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO</b>
<b>I.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS</b>
1.1. Título de contenido: TESIS: “La incidencia económica del pequeño productor minero en el Perú”
<b>ARGUMENTOS</b>
<p>La formalización del Pequeño Productor Minero, provoca externalidades positivas y genera mayor desarrollo económico en las regiones del país, a través de los impuestos, ello permite al Estado financiar las demandas públicas, brindando un servicio eficiente, eficaz, oportuno, e inclusivo, y transparentando las actividades y atendiendo en forma expeditiva al Pequeño Productor Minero. Se ha demostrado que el alto costo de la formalización del Pequeño Productor Minero en el Perú, afecta la recaudación tributaria, reduciendo el costo se incrementaría el Producto Bruto Interno Nacional – PBI, lo que permitiría al Estado el desarrollo económico del país, y las personas naturales y/o jurídicas, obtendrían con mayor viabilidad el título de su concesión minera logrando seguridad jurídica, y por ende el dinamismo de la economía.</p> <p>La reducción de los trámites administrativos permitirá al Pequeño Productor Minero, mantener vigente su concesión pagando oportunamente el Derecho de Vigencia y Penalidad que es una retribución económica. Se reducirá la informalidad minera y se incrementaría la recaudación de ingresos tributarios.</p>
<b>ANÁLISIS</b>
<p>La autora recomienda a los funcionarios públicos se propone articular los procesos administrativos utilizando las herramientas informáticas, para ser más expeditivos los procedimientos y así mejorar la percepción de funcionario público, más proactivo, mejorar los servicios, y transparentar las actividades, y atender en forma expeditiva al Pequeño Productor Minero, fortaleciendo al Estado para transformar el país, internalizando los procesos. Además que refiere, que se debe incentivar al Estado reducir los altos costos de la formalización del Pequeño Productor Minero en el Perú, influirá en una mayor recaudación tributaria, y se incrementará la minería formal, acrecentando el Producto Bruto Interno Nacional – PBI y permitirá el desarrollo económico de las personas naturales y/o jurídicas, con el título de su concesión mineras tendría seguridad jurídica, y por ende mayor dinamismo de la economía, para ello es recomendable modificar algunos artículos de la Ley General de Minería.</p>



**OBSERVACIÓN**

Esta información para su correspondiente análisis ha sido extraída del siguiente link:  
[http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/4953/Poccori\\_fs.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/4953/Poccori_fs.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Anexo 5. Proyecto de ley

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA DISPOSICIÓN FINAL, SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORMALIZACIÓN PARA LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL A SER APLICADO POR LOS GOBIERNO REGIONALES EN LA LEY QUE REESTRUCTURA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS QUE SE ENCUENTREN DESARROLLANDO LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN O BENEFICIO EN EL SEGMENTO DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL, LEY N° 31007.**

Proponemos el presente proyecto de Ley, la misma que debe ser enviada al Congreso de la Republica mediante el Ilustre Colegio de Abogados de Puno, y/o el Gobierno Regional de Puno a través de su Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, a fin de que sea regulada taxativamente en la ley sujeta a modificación, recogiendo y considerando los siguientes fundamentos que a continuación se expone:

### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **1.1.- Enfoque de la problemática**

Todo Estado de Derecho se rige por un sistema de leyes, se establecen normas jurídicas que regulan la interacción entre los individuos que componen nuestra sociedad; siendo la Constitución la máxima expresión del sistema jurídico, y ninguna otra norma jurídica debe contradecir lo que en ella se establece.

Ahora bien, el proyecto de Ley surge a partir de la problemática en torno al análisis de procedimiento de formalización minera, y la aplicación de un plan de formalización que fortalezca los principios de las políticas públicas que buscan la legalización de las actividades mineras de la minería a pequeña escala.

Los procesos de formalización se han venido desarrollando por etapas y hasta por gobiernos, haciendo expresa referencia a que el gobierno de turno ha implementado una nueva formalización minera, la misma que sigue con la estructura de formalización que se desarrolló en el año 2012.

Bajo esta línea argumentativa es necesario desarrollar un programa de formalización minera, el mismo que desarrolle la profesionalización de minero en nuestro país, teniendo en cuenta que la formalización minera es un procedimiento administrativo especial que busca garantizar los derechos del minero como administrado; un procedimiento que busque realizar la formalización de esta actividad minera y desarrollar así un

procedimiento sostenible en el tiempo.

Siendo así, se debe promocionar el desarrollo de políticas públicas que sean asertivas con el rol institucional de cada una de las instituciones del sector público que se encuentren directamente involucradas, así se podrá orientar los resultados de forma coherente y la legalización de las actividades mineras servirá como ejemplo de desarrollo. Y también continuar con el desarrollo de la formalización minera permitirá que este se establezca como un procedimiento de plazo indeterminado, de esta forma se coadyuvará a la competitividad del sector minero a pequeña escala, lo que en líneas generales implica el desarrollo del país.

En general esta problemática ha motivado la emisión de diversos marcos normativos desde el año 2002, por ejemplo, la Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal; el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal aprobado por Decreto Supremo N° 013-2011-EM, con un horizonte de cinco (5) años; los procesos de formalización minera instaurados en los años 2012 y 2017 con los Decretos Legislativos N° 1105 y N° 1293, respectivamente.

Por tanto, en la actualidad, no existe una política nacional que aborde efectivamente la problemática de la insostenibilidad de las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, tampoco hay una planificación concertada de carácter multisectorial y multinivel que determine las responsabilidades de las instituciones que participan directa o indirectamente en la gestión de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

#### **BASE NORMATIVA**

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería.
- Decreto Legislativo N° 708, Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero.
- Texto Único Ordenado de los Decreto Legislativo N° 109 y 708, Decreto Supremo N° 014-92-EM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único de la Ley General de Minería.
- Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

- Ley N° 28315, Ley que establece un nuevo plazo al derecho de preferencia para los productores mineros artesanales.
- Ley N° 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía.
- Decreto Legislativo N° 851, Otorgan derecho preferencial para la formulación de petitorios de concesión minera en los departamentos de Madre de Dios, Puno y Cusco, a mineros artesanales que se encuentren explotando yacimientos auríferos aluviales.
- Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
- Decreto Legislativo N° 1101, Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
- Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo N° 1107, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.
- Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.
- Ley N° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral.
- Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, Crean la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 013-2011-EM, Aprueban el Plan Nacional para la

#### Formalización de la Minería Artesanal.

- Decreto Supremo N° 013-2002-EM, Aprueba el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 075-2012-PCM23, Crea la Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.
- Decreto Supremo N° 006-2012-EM, Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.
- Decreto Supremo N° 012-2012-EM, Decreto Supremo que otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.
- Decreto Supremo N° 027-2012-EM, Decreto Supremo que dicta normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización del oro.
- Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, Aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios.
- Decreto Supremo N° 018-2017-EM, Establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.
- Decreto Supremo N° 001-2020-EM, Establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera.
- Ley N° 28983, Ley de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”.
- Decreto Supremo N° 009- 2021-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025.

## II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto alguno para el Estado, por cuanto, no incide directa o indirectamente en el presupuesto de la República, dado que únicamente se propone la adición, modificación y la incorporación de una disposición que planteé un plan de formalización de la actividad minera informal.

En todo caso, la implementación del plan de formalización minera de la actividad minera informal deberá tener un presupuesto asignado por el Ministerio de Energía y Minas hacia los Gobiernos Regionales para la propia ejecución del Proceso de Formalización Minera Integral.

Se plantea fortalecer algunos servicios ya existentes, ampliar su cobertura y cumplir con determinados estándares de calidad y también, implementar nuevos servicios que contribuyan a abordar el problema público identificado, de acuerdo con las modificatorias realizadas se exige que los sectores construyan indicadores de producto y de calidad de los servicios establecidos, detallando, entre otros aspectos, el valor actual y los logros esperados de cada indicador establecido.

En ese sentido los avances de la implementación estarán en función de los indicadores establecidos en las fichas de servicios, precisando que los valores establecidos van a ser complementados con sus estudios de diagnóstico que se realizan en la implementación del Plan. De esta forma, el análisis de logros de los objetivos prioritarios, contrastando lo implementado con los resultados obtenidos; con el fin de determinar los factores que influyeron en la eficacia y eficiencia del Plan.

## III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Desde la estructuración del problema público, hasta la construcción de la situación futura deseada, y el análisis y selección de alternativas de solución, el presente proyecto tiene como finalidad incorporar una disposición que implemente un plan de formalización para la actividad minera informal, el mismo que tendrá como base la **LEY QUE REESTRUCTURA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS QUE SE ENCUENTREN DESARROLLANDO LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN O BENEFICIO EN EL SEGMENTO DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL**, Ley N° 31007, para lo cual se propone las siguientes modificaciones:

## IV. FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA DISPOSICIÓN FINAL,**



**INCORPORAR EL PLAN DE FORMALIZACIÓN PARA LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL A SER APLICADO POR LOS GOBIERNO REGIONALES EN LA LEY QUE REESTRUCTURA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS QUE SE ENCUENTREN DESARROLLANDO LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN O BENEFICIO EN EL SEGMENTO DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL, LEY N° 31007.**

**ARTÍCULO ÚNICO. – INCORPÓRESE EL PLAN DE FORMALIZACIÓN PARA LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL A SER APLICADO POR LOS GOBIERNOS REGIONALES**

Incorpórese el plan de formalización para la actividad minera informal, ello conforme al anexo I que forma parte de la presente Ley.

**DISPOSICION FINAL.- PLAN DE FORMALIZACION PARA LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL A SER APLICADO POR LOS GOBIERNOS REGIONALES**

Impleméntese el Plan de Formalización para la actividad minera informal a ser aplicado por los Gobiernos Regionales, el mismo que viene como a Anexo I.

Puno, setiembre del 2023.

## **PLAN DE FORMALIZACIÓN PARA LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL A SER APLICADO POR LOS GOBIERNO REGIONALES**

### **I. ANTECEDENTES.**

- 1.1. Por la precariedad del acceso a los recursos mineros, principalmente de tipo económico y de capacitación, la mayoría de los mineros artesanales consideran que el proceso de formalización solamente implica la obtención de una concesión minera. De acuerdo a lo estipulado por el Decreto Supremo N° 013-2002- EM, el proceso de formalización de la actividad minera artesanal es similar al seguido para la formalización de operaciones mineras de todos los estratos PPM, PMA y Régimen General. En tal sentido, los requisitos apuntan a la explotación racional de los recursos mineros tomando como referencia la capacidad de producción y el número de hectáreas solicitadas.
- 1.2. Con la promulgación de la Ley N° 27651 en el 2002, se da el reconocimiento a la minería artesanal como una actividad permitida dentro del marco legal minero y se establecen los requisitos para su ejecución. Dos puntos saltantes que se establecen en esa ley son, en primer lugar, el proceso que deben seguir los mineros artesanales para solicitar la concesión de un área libre y conseguir su acreditación como tales y, en segundo lugar, el proceso que deben seguir aquellos mineros que están explotando áreas concesionadas a terceros para legalizar su situación mediante el establecimiento de acuerdos o contratos de explotación.
- 1.3. Paralelamente, la Ley N° 27651 dio el marco necesario para que algunas empresas mineras celebren acuerdos con mineros artesanales, aunque éstas son limitadas. Por ejemplo, la empresa minera Poderosa que funciona en La Libertad mantiene acuerdos de explotación con los mineros artesanales, debidamente acreditados, que operan dentro de su concesión. A pesar de estos avances, como se mencionó en la sección anterior, en todos estos años no se ha realizado ninguna acción para detectar o controlar la actividad ilegal de las plantas de beneficio. No obstante que el número de plantas es reducido, comparado con el número de mineros, y de contarse con registros que podrían cruzarse para evidenciar la actividad informal de estos agentes.

### **II. OBJETIVOS.-**

- 2.1. Formalizar la actividad minera a pequeña escala que se viene desarrollando en el ámbito nacional a través de la puesta en marcha de herramientas de gestión

capaces de vincular y ejecutar aspectos organizativos, técnicos, legales y ambientales, involucrando a los actores de la cadena de valor.

- 2.2. Fortalecer la capacidad de gestión de los GORE en asuntos de minería a pequeña escala, que ejecute programas a corto y mediano plazo dedicados a este fin, para contribuir a una mejora de los estándares legales, técnicos, ambientales, sociales.
- 2.3. Fortalecer las capacidades de gestión empresarial, técnicas, legales, ambientales y organizativas de los mineros artesanales para la formalización, a través de actividades de capacitación.

### **III. RESULTADOS ESPERADOS.-**

- 3.1. Contar con una actividad minera formalizada, conformada por organizaciones empresariales mineras artesanales privadas fortalecidas.
- 3.2. Erradicar la informalidad y sus actores directos e indirectos.
- 3.3. Contar con un sistema capaz de absolver las necesidades de todas las unidades productivas con perspectiva de formalización y de regular y fiscalizar a toda la cadena de valor de minería artesanal.

### **IV. RECOMENDACIONES.-**

- 4.1. En el marco del presente Plan, el MINEM debe evaluar y adecuar el marco normativo vigente que viabilice la formalización de la minería a pequeña escala.
- 4.2. El MINEM consolidará todos los programas de apoyo a la formalización de la minería a pequeña escala para que a partir de ellos se constituya el Programa Especial dedicado a la formalización de esta actividad.
- 4.3. Los GORE comprometerán los recursos necesarios para complementar el presupuesto necesario para el proceso de formalización de la minería a pequeña escala en el ámbito de sus jurisdicciones.

**Anexo 6. Plan de formalización para la actividad minera informal a ser aplicado por los gobierno regionales**

<b>PROBLEMÁTICA CENTRAL</b>	<b>La existencia de bajos niveles de formalización de la actividad minera debido a aspectos legales, técnicos, ambientales y sociales</b>
<b>FACTORES INTERNOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin acceso al mercado financiero formal.</li> <li>- Mineros nómades.</li> <li>- Bajo nivel de escolaridad y estudios en general.</li> <li>- Sin capacidad de gestión; utilización de básicamente de mano de obra como capital de trabajo.</li> </ul>
<b>FACTORES EXTERNOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La excesiva dependencia del precio de los metales.</li> <li>- Desconocimiento de recursos y/o yacimiento minero.</li> <li>- Dificultad de constituir empresa minera, aprovechamiento del clúster minero.</li> <li>- Concentración del poder de compra en las empresas especializadas por AMSAC (Activos Minero Sociedad Anónima Cerrada).</li> </ul>

<b>PROYECTO</b>	<b>ACTIVIDAD ESPECÍFICA</b>	<b>META DE PROCESO</b>	<b>INDICADOR DE PROCESO</b>	<b>ENTIDAD RESPONSABLE</b>	<b>PRODUCTO O SALIDA</b>	<b>CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN</b>
Creación de esquemas de articulación institucional para la formalización minera	Crear una mesa de trabajo de coordinación interinstitucional para la Formalización minera	Crear (01) una mesa de coordinación interinstitucional	Mesa de coordinación interinstitucional creada	PCM, MINEM, GORE.	Una mesa creada y su acta de conformación	06 meses desde su conformación.
Capacitación para la	Implementar un programa de	Coordinar la implementación	Programa de capacitación al	PCM, MINEM, GORE	Programa de capacitación	06 meses desde su conformación

formalización minera	capacitación al minero informal	de un (01) programa de capacitación	minero informal	PCM, MINEM, GORE	Programa de incentivos no financieros para la formalización	01 año desde su Conformación
Incentivos no financieros para la formalización	Implementar un programa de incentivos no financieros para la formalización	Coordinar la implementación de un (01) programa de incentivos no financieros para la formalización	Planes de evaluación y seguimiento elaborados.	PCM, MINEM, GORE	Programa de incentivos no financieros para la formalización	01 año desde su Conformación
Diagnóstico de necesidades de capacitación para el sector y proponer un programa de capacitación para la formalización de la minería	Elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación para el sector y proponer un programa de capacitación para la formalización de la minería	Coordinar la elaboración de un (01) diagnóstico de necesidades de capacitación para el sector y proponer un programa de capacitación para la formalización de la minería	Diagnóstico de necesidades de capacitación Programa de capacitación para la formalización de la minería	PCM, MINEM, GORE	Diagnóstico de necesidades de capacitación para el sector minero	05 años desde su conformación
Programa de intervención socioeconómica	Formular e implementar un programa de intervención socioeconómica	Implementar un (01) programa de intervención socioeconómica	Dirigir el programa de intervención socioeconómica	PCM, MINEM, GORE	Programa de intervención socioeconómica	01 año desde su conformación
Censo minero	Realizar el censo minero el cual	Coordinar el censo minero	Dirigir y coordinar el	PCM, MINEM, GORE	Implementar el censo minero	01 año desde su conformación

Programa de asociatividad minera	Programa de asociatividad minera	PCM, MINEM, GORE.	Programa de asociatividad minera implementado	PCM, MINEM, GORE.	Programa de asociatividad minera	01 año desde su conformación
Funcionamiento del observatorio minero	Crear y poner en funcionamiento el observatorio minero	PCM, MINEM, GORE.	Observatorio minero creado	PCM, MINEM, GORE.	Observatorio minero	01 año desde su conformación
Análisis de actores, productos y cadena de valor del clúster minero	Realizar un estudio de análisis de actores, productos y cadena de valor del clúster minero	PCM, MINEM, GORE.	Análisis de actores, productos y cadena de valor creada	PCM, MINEM, GORE.	Actores, productos y cadena de valor del clúster minero	01 año desde su conformación



Universidad Nacional  
del Altiplano Puno



Vicerrectorado  
de Investigación



Repositorio  
Institucional

## DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD DE TESIS

Por el presente documento, Yo JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS,  
identificado con DNI 47807583 en mi condición de egresado de:

Escuela Profesional,  Programa de Segunda Especialidad,  Programa de Maestría o Doctorado

MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO, Y  
GERENCIA PÚBLICA

informo que he elaborado el/la  Tesis o  Trabajo de Investigación denominada:

“ FUNDAMENTOS DE LA VIABILIDAD DE LA FORMALIZACIÓN DE  
LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ ”

Es un tema original.

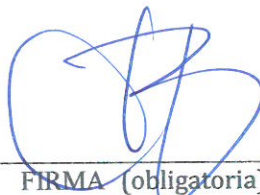
Declaro que el presente trabajo de tesis es elaborado por mi persona y **no existe plagio/copia** de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar) presentado por persona natural o jurídica alguna ante instituciones académicas, profesionales, de investigación o similares, en el país o en el extranjero.

Dejo constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo de investigación, por lo que no asumiré como tuyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o Internet.

Asimismo, ratifico que soy plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asumo la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento, así como de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de incumplimiento de esta declaración, me someto a las disposiciones legales vigentes y a las sanciones correspondientes de igual forma me someto a las sanciones establecidas en las Directivas y otras normas internas, así como las que me alcancen del Código Civil y Normas Legales conexas por el *incumplimiento del presente compromiso*

Puno 19 de DICIEMBRE del 2023

  
FIRMA (obligatoria)



Huella



## AUTORIZACIÓN PARA EL DEPÓSITO DE TESIS O TRABAJO DE INVESTIGACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Por el presente documento, Yo JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS  
identificado con DNI 43807583 en mi condición de egresado de:

Escuela Profesional,  Programa de Segunda Especialidad,  Programa de Maestría o Doctorado

MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y GENEALOGÍA PÚBLICA.

informo que he elaborado el/la  Tesis o  Trabajo de Investigación denominada:

"FUNDAMENTOS DE LA VIABILIDAD DE LA FORMALIZACIÓN DE LAS MINERÍAS A PEQUEÑAS ESCALAS EN EL PERÚ"

para la obtención de  Grado,  Título Profesional o  Segunda Especialidad.

Por medio del presente documento, afirmo y garantizo ser el legítimo, único y exclusivo titular de todos los derechos de propiedad intelectual sobre los documentos arriba mencionados, las obras, los contenidos, los productos y/o las creaciones en general (en adelante, los "Contenidos") que serán incluidos en el repositorio institucional de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

También, doy seguridad de que los contenidos entregados se encuentran libres de toda contraseña, restricción o medida tecnológica de protección, con la finalidad de permitir que se puedan leer, descargar, reproducir, distribuir, imprimir, buscar y enlazar los textos completos, sin limitación alguna.

Autorizo a la Universidad Nacional del Altiplano de Puno a publicar los Contenidos en el Repositorio Institucional y, en consecuencia, en el Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación de Acceso Abierto, sobre la base de lo establecido en la Ley N° 30035, sus normas reglamentarias, modificatorias, sustitutorias y conexas, y de acuerdo con las políticas de acceso abierto que la Universidad aplique en relación con sus Repositorios Institucionales. Autorizo expresamente toda consulta y uso de los Contenidos, por parte de cualquier persona, por el tiempo de duración de los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos, a título gratuito y a nivel mundial.

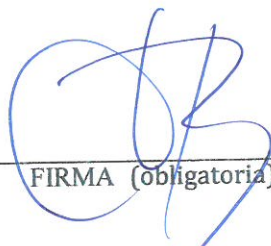
En consecuencia, la Universidad tendrá la posibilidad de divulgar y difundir los Contenidos, de manera total o parcial, sin limitación alguna y sin derecho a pago de contraprestación, remuneración ni regalía alguna a favor mío; en los medios, canales y plataformas que la Universidad y/o el Estado de la República del Perú determinen, a nivel mundial, sin restricción geográfica alguna y de manera indefinida, pudiendo crear y/o extraer los metadatos sobre los Contenidos, e incluir los Contenidos en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.

Autorizo que los Contenidos sean puestos a disposición del público a través de la siguiente licencia:

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En señal de conformidad, suscribo el presente documento.

Puno 19 de DICIEMBRE del 2023

  
FIRMA (obligatoria)



Huella